

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes

Xavier, François

Published in:
C.D.P.K

Publication date:
2018

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Xavier, F 2018, 'La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes', *C.D.P.K*, Numéro 1, p. 22-50.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes

François XAVIER - Assistant à l'Université de Namur

RÉSUMÉ

Un peu plus d'un mois avant la publication du troisième rapport intermédiaire de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016, intitulé « architecture de la sécurité », le législateur fédéral anticipait les conclusions de celle-ci en adoptant une loi du 13 mai 2017 permettant aux bourgmestres de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes. La présente contribution entend analyser ce nouvel outil entre les mains des bourgmestres à l'aune du cadre juridique existant. En effet, diverses dispositions conféraient déjà aux bourgmestres un pouvoir de fermeture d'établissements, par exemple en matière de trafic de drogues ou de trafic et traite d'êtres humains. Les enseignements jurisprudentiels les concernant permettront peut-être d'aiguiller la manière dont l'article 134septies de la Nouvelle loi communale pourra être appliqué concrètement par les bourgmestres et soulever par la même occasion les ambiguïtés terminologiques de cette disposition.

Introduction

1. - Depuis le 26 juin 2017, le bourgmestre dispose de la possibilité de procéder à la fermeture d'un établissement au sein duquel se dérouleraient des faits constitutifs d'infractions terroristes. En effet, une loi du 13 mai 2017¹ modifie la Nouvelle loi communale (ci-après N.L.C.) en y insérant un article 134septies libellé en ces termes :

« Lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits constitutifs

SAMENVATTING

Ruim een maand voor de publicatie van het derde tussentijdse verslag van de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016, met als titel 'Veiligheidsarchitectuur', anticipeerde de federale wetgever op de conclusies ervan door de wet van 13 mei 2017 in te voeren, die de burgemeesters de mogelijkheid biedt inrichtingen te sluiten waar feiten plaatsvinden die een terroristisch misdrijf inhouden. In deze bijdrage analyseren we dit nieuwe instrument van de burgemeesters in het licht van de bestaande toepasselijke bepalingen. Verschillende bepalingen verleenden de burgemeesters immers al de bevoegdheid om inrichtingen te sluiten, bijvoorbeeld wegens drugshandel of mensenhandel en -smokkel. De lessen die we uit de rechtspraak hierover kunnen trekken, kunnen aangeven hoe de burgemeesters artikel 134septies van de Nieuwe Gemeentewet concreet kunnen toepassen en tegelijk wijzen op de terminologische dubbelzinnigheden van deze bepaling.

d'une des infractions terroristes visées au livre II, titre I^{er}, du Code pénal, le bourgmestre peut, après concertation préalable avec les autorités judiciaires et après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense, décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine.

Le bourgmestre est habilité à apposer des scellés si l'arrêt de fermeture n'est pas respecté.

La décision de fermeture est confirmée par le collège des

¹ Loi du 13 mai 2017 insérant un article 134septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au Bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, M.B., 16 juin 2017.

bourgmestre et échevins de la première séance qui suit.

La fermeture ne peut excéder un délai de six mois. La décision du bourgmestre est levée à l'échéance de ce délai. »

2. - Ce n'est pas la première fois que le législateur fédéral adopte des dispositions précisant ou étendant les compétences du bourgmestre en matière de police administrative. Ainsi, dès 1999², il lui confère la possibilité de procéder à la fermeture d'un établissement lorsque les conditions d'exploitation de celui-ci ne sont pas respectées³ (article 134ter de la N.L.C.) ou lorsque l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant au sein de cet établissement (article 134quater de la N.L.C.). En 2013⁴, il insère un article 134sexies détaillant les conditions auxquelles doivent désormais répondre les interdictions de lieu prononcées par le bourgmestre. En réalité, ces trois articles n'élargissaient pas réellement la compétence de police des bourgmestres. La doctrine et la jurisprudence⁵ avaient toujours considéré que les bourgmestres bénéficiaient déjà de la possibilité d'adopter des décisions de fermeture d'établissement et d'interdiction de lieu sur la base des articles 133, alinéa 2 et 135, § 2 de la N.L.C.⁶ Au sujet de l'article 134quater, Patrick GOFFAUX et Frédéric GOSSELIN avaient même déploré le fait qu'en adoptant pareille disposition, « le législateur belge a[va]it inutilement compliqué le droit de la police communale, ce qui, dans une matière concernant de puissants pouvoirs dont l'exercice restreint les libertés publiques, est en soi regrettable »⁷. Cette observation vaut également pour les articles 134ter et 134sexies.

En revanche, deux dispositions ont enrichi le champ des compétences du bourgmestre en matière de police au-delà des trois composantes de la notion d'ordre public

matériel telles que reprises à l'article 135, § 2 de la N.L.C. Ainsi, en 2006⁸, le bourgmestre s'est vu octroyer la possibilité de fermer un établissement « si des indices sérieux se présentent selon lesquels des activités illégales compromettant la sécurité et la tranquillité publiques et qui concernent la vente, la livraison ou la facilitation de la consommation de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques ou de substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes se passent à plusieurs reprises dans ce lieu privé mais accessible au public ». En 2011⁹, un article semblable a pris place au sein de la N.L.C. en matière de traite et de trafic d'êtres humains disposant en ces termes que :

« lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits de traite des êtres humains tels que visés à l'article 433quinquies du Code pénal ou des faits de trafic des êtres humains tels que visés à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le bourgmestre peut, après concertation préalable avec les autorités judiciaires et après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense, décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine. »

3. - La présente contribution entend analyser l'article 134septies de la N.L.C. à l'aune de la jurisprudence rendue concernant les autres pouvoirs de police du bourgmestre et principalement les dispositions citées ci-dessus. Une première partie sera consacrée à esquisser le contexte politique dans lequel s'inscrit cette nouvelle compétence du premier magistrat de la commune (1.). Une deuxième partie se focalisera sur les objectifs de la réforme et la qualification de la décision de fermeture, à savoir mesure de police ou sanction administrative (2.).

² Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 10 juin 1999, arts. 6 et 7.

³ Ou procéder à la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions de la permission ne sont pas respectées.

⁴ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, M.B., 1^{er} juillet 2013, art. 47.

⁵ C. MOLITOR, « La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales », *Rev. dr. com.*, 2001/3, p. 164 et 169 ; P. GOFFAUX avec la coll. de F. GOSSELIN, « L'article 134quater de la Nouvelle loi communale », *Les sanctions administratives*, R. Andersen e.a. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 354 et 355 ; P. BOUVIER, « Le bourgmestre et la fermeture d'un établissement », *Les sanctions administratives*, R. Andersen e.a. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 341 ; M. NIHOUL avec la coll. de A. VASSART, « Réflexions autour de l'interdiction temporaire de lieu en matière administrative : nature préventive ou pénale, contours et exécution », *C.D.P.K.*, 2016/3, p. 369 à 371.

⁶ Pour un rappel, voy. L. VANSNICK, « L'exercice des pouvoirs du bourgmestre en cas d'atteinte à l'ordre public de voirie », note sous C.E. (6^e ch.), 8 juillet 2011, *s.p.r.l. Carrières Van Reeth-Hoeftens*, n° 214.527, *Rev. dr. com.*, 2012/1, p. 18 à 27.

⁷ P. GOFFAUX avec la coll. de F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 354.

⁸ Loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses, M.B., 28 juillet 2006, art. 37 insérant un article 9bis dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, M.B., 6 mars 1921 (ci-après loi sur le trafic de stupéfiants).

⁹ Loi du 1^{er} juillet 2011 insérant un article 134quinquies dans la Nouvelle loi communale, relatif aux compétences de police du bourgmestre dans le cadre de la lutte contre les réseaux de traite et de trafic des êtres humains, M.B., 28 décembre 2012.

Les deux dernières parties analyseront le champ d'application de la disposition au travers les notions d'établissement, de faits constitutifs d'une infraction terroriste et d'indices sérieux (3.) ainsi que les diverses conditions de procédure entourant la prise de la décision par le bourgmestre (4.).

1. Contexte politique

4. - L'introduction d'un nouvel article 134septies dans la Nouvelle loi communale procède d'un double mouvement consistant, d'une part, à privilégier une approche administrative de lutte contre la criminalité (organisée)¹⁰ et, d'autre part, à élaborer une approche intégrale et intégrée de la radicalisation, de l'extrémisme violent et du terrorisme.

5. - Le concept d'approche administrative tire son origine du droit néerlandais et principalement d'une loi du 20 juin 2002 « bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur »¹¹. Celle-ci part d'un double constat consistant à considérer que le phénomène criminel peut user de moyens légaux pour se développer au sein du tissu socioéconomique et que, la chaîne répressive étant saturée¹², d'autres moyens d'action doivent être développés pour tantôt prévenir, tantôt réprimer – administrativement – la criminalité dite organisée. L'objectif de l'approche administrative ne vise cependant pas à court-

circuler l'action répressive mais bien à constituer un complément nécessaire à celle-ci¹³. Ainsi, les professeurs SPAPENS, PETERS et VAN DAELE l'ont définie comme suit :

« an administrative approach to serious and organized crime involves preventing the facilitation of illegal activities by denying criminals the use of the legal administrative infrastructure as well as coordinated interventions ('working apart together') to disrupt and repress serious and organized crime and public order problems. »¹⁴

En Belgique, l'exposé d'orientation politique du ministre de l'Intérieur du 24 novembre 2014 prévoyait un « renforcement de l'approche préventive administrative de la criminalité »¹⁵. Il en a été tenu compte lors des récentes mises à jour de la Note-cadre de Sécurité intégrale 2016-2019 (NCSI) et du Plan national de sécurité 2016-2019 (PNS)¹⁶. Ceux-ci, après avoir défini le concept¹⁷ et énoncé les conditions d'application d'une telle approche¹⁸, précisent dix « clusters », autrement dit, dix thèmes de sécurité faisant l'objet d'une attention particulière ; on retiendra la problématique des substances psychoactives, telles que l'alcool et les drogues (1), le trafic et la traite des êtres humains (2) ou encore la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme (3).

6. - La faculté désormais offerte au bourgmestre de fermer un établissement lorsqu'il suspecte qu'il s'y déroule

¹⁰ Voy. Proposition de loi modifiant l'article 134quinquies de la Nouvelle Loi Communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, Rapport, Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 17 et 25 : « on a également besoin d'un cadre pour la gestion administrative de la criminalité au sens le plus large du terme. L'arsenal dont on dispose actuellement n'est pas adapté » et « il est évident qu'à long terme, une approche administrative globale devra être mise en œuvre, de façon à ce que les bourgmestres disposent des leviers nécessaires pour mener leur politique en la matière ».

¹¹ Disponible sur <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013798/2016-07-01> et surnommée The Public Administration (Probity Screening) Act ou encore plus simplement The Bibob Act. Voy. L. KERSTEN & E. ROEVENS, *Evaluation of the administrative approach to organised crime in the city of Genk. Summary*, p. 2 et s., disponible sur <https://www.besafe.be/>.

¹² B. DE RUYVER (coord.), *L'application des règles administratives aux phénomènes de la criminalité organisée. Un guide*, p. 6, disponible sur <https://www.besafe.be/>.

¹³ Voy. Projet du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017, Rapport, Doc., Ch., 2016-2017, n° 2109/30, p. 69 et s. et European Crime Prevention Network, *Administrative approach – towards a general framework*, EUCPN Toolbox Series n° 5, Bruxelles, 2014, spéc. p. 11 à 15, disponible sur <http://eucpn.org/>.

¹⁴ A.C.M. SPAPENS, M. PETERS & D. VAN DAELE, *Administrative approaches to crime. Administrative measures based on regulatory legislation to prevent and tackle (serious and organized) crime. Legal possibilities and practical applications in 10 EU Member States*, 2015, p. 4.

¹⁵ Doc., Ch., 2014-2015, n° 20/25, p. 5 et 6. Voy. aussi la Note de politique générale, Police fédérale et fonctionnement intégré, Doc., Ch., 2017-2018, n° 2708/9, p. 11 et s.

¹⁶ Même si comme le précise B. DE RUYVER, « l'application des règles administratives en matière de criminalité organisée était déjà une priorité » lors de l'élaboration de la Note-cadre de Sécurité intégrale de 2004 et du Plan national de Sécurité de 2008-2011. Voy. B. DE RUYVER (coord.), *op. cit.*, p. 10 et s.

¹⁷ Il s'agit « d'une approche (...) dans le cadre de laquelle les possibilités légales des autorités et services administratifs d'intervenir administrativement, donc d'une manière préventive, protectrice et réactive contre la criminalité grave peuvent être utilisées de manière optimale sans que cela ne comporte un glissement de compétences du niveau judiciaire vers le niveau administratif en matière de recherche et de poursuite. Ceci requiert un cadre légal et institutionnel performant et cohérent qui rende possible l'échange d'informations entre les autorités et services administratifs et judiciaires, dans des cas bien définis, dans les limites de l'Etat de droit. » Voy. la Note-Cadre de Sécurité Intégrale 2016-2019, p. 15.

¹⁸ *Ibid.*, p. 17 à 19.

des faits constitutifs d'une infraction terroriste témoigne d'un changement de paradigme dans la politique menée par les autorités belges¹⁹ afin d'endiguer ce phénomène. En effet, depuis les attentats de New-York et de Washington du 11 septembre 2001 et jusqu'à très récemment encore²⁰, l'action des différentes majorités s'est focalisée tantôt sur l'incrimination de nouveaux faits de nature terroriste²¹, tantôt sur la modification des règles applicables à la procédure pénale en présence de potentielles infractions terroristes²². Désormais, les pouvoirs publics tentent d'anticiper le passage à l'acte terroriste en s'attaquant aux causes de celui-ci²³. L'adoption de divers plans visant à prévenir la radicalisation ou l'extrémisme est révélateur à cet égard²⁴. Cette démarche s'accompagne, selon les termes du Procureur général Christian DE VALKENEEER, d'un « *glissement[?] du judiciaire vers l'administratif* »²⁵. En effet, la faible capacité anticipative du droit pénal « *compte tenu des principes d'unicité et d'objectivité des incriminations qui le gouvernent* »²⁶, implique de rechercher d'autres moyens afin de remplir cet objectif. La police administrative, en revanche, est à même de répondre à ces aspirations conformément à sa finalité nécessairement préventive.

Ainsi, l'intervention de divers pouvoirs publics en amont de la répression purement pénale, de même que le rôle

croissant attribué aux autorités administratives, nécessitent de développer une approche intégrale et intégrée de la radicalisation, de l'extrémisme violent et du terrorisme dont l'objectif est de conduire une politique cohérente d'appréhension de ce phénomène dans toutes ses composantes²⁷. Celle-ci est définie par le Plan Justice comme mettant l'accent « *sur la bonne collaboration entre les différents acteurs, une amélioration de l'échange d'informations et une combinaison des approches administrative et judiciaire* »²⁸. Nous verrons que ces trois éléments sont tout autant essentiels à la mise en œuvre de l'article 134septies de la N.L.C.

2. Objectifs de la réforme et qualification de la mesure

7. - L'objectif poursuivi par le législateur en adoptant l'article 134septies de la N.L.C. était « *de doter les autorités locales (en tant qu'acteurs de première ligne) d'outils forts pour lutter efficacement contre le radicalisme et le terrorisme* »²⁹. Ainsi, il s'inscrit pleinement dans le cadre développé au point précédent et composé de deux approches, à savoir renforcer les moyens des autorités administratives dans la lutte contre la criminalité organisée (1), tout en développant une méthode globale et systémi-

¹⁹ En réalité, ce changement est aussi visible au niveau des instances internationales telles que l'Organisation des Nations-Unies (Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, Rapport du Secrétaire général, A/70/674, 24 décembre 2015), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (O.S.C.E., *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism, A Community-Policing Approach*, Vienne, Février 2014) ainsi que l'Union européenne (voy. par exemple la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent : renforcer l'action de l'UE, COM (2013) 941 final, 15 janvier 2014).

²⁰ Voy. par exemple la loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, M.B., 22 décembre 2016.

²¹ Voy. *infra*, n° 17 et s.

²² Voy. not. M.-A. BEERNAERT, « La loi du 27 décembre 2005 visant à améliorer les modes d'investigation dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée : un premier aperçu rapide », J.T., 2006/12, p. 193 à 196 ; P. MONVILLE et P. THEVISSEN, « Droit belge : la procédure pénale applicable aux combattants en Syrie », *Les combattants européens en Syrie*, A. Jacobs et D. Flore (dir.), Paris, L'Harmattan, 2015, p. 201 à 222 ; E. DELHAISE, « La répression du terrorisme en droit belge et la mise en place de mécanismes d'exception », *L'état d'urgence. La prérogative et l'état de droit*, P. Mbongo (dir.), Paris, Institut Universitaire Varenne, 2017, p. 62 à 83.

²³ Voy. D. MEIERRIEKS et T. KRIEGER, « What causes terrorism ? », *Public Choice*, 2011/147, p. 3 à 27.

²⁴ Voy. par exemple : Programme de prévention de la radicalisation violente, 16 avril 2013, disponible sur <https://www.counterextremism.org/> ; Stratégie fédérale belge contre la radicalisation violente, disponible sur www.joellemilquet.be ; Plan Canal de la Région de Bruxelles-Capitale, disponible sur <http://canal.brussels/> ; Initiatives de la Communauté française de prévention du radicalisme et du bien-vivre ensemble, disponible sur <http://gouvernement.cfwb.be/> ; Plan de prévention de la Communauté française contre le radicalisme à l'école, disponible sur www.enseignement.be/ ; Plan R, Plan d'Action Radicalisme, disponible sur <https://www.besafe.be/>.

²⁵ C. DE VALKENEEER, « Les réponses face au terrorisme : les glissements du judiciaire vers l'administratif », J.T., 2017/36, p. 707 à 711.

²⁶ *Ibid.*, p. 709.

²⁷ Voy. l'Enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, troisième rapport intermédiaire, sur le volet « architecture de la sécurité », Doc., Ch., 2016-2017, n° 1752/8, p. 417 : « les mesures administratives et judiciaires se complètent et elles constituent conjointement les pierres angulaires d'une approche intégrale et intégrée. Elles sont complémentaires et font partie d'une politique de sécurité intégrale et intégrée. Ces deux aspects doivent se renforcer mutuellement. Il est dès lors essentiel d'harmoniser les politiques pour parvenir à une politique répressive effective et efficace ».

²⁸ Discussion du Plan Justice, Rapport, Doc., Ch., 2014-2015, n° 1019/1, p. 257.

²⁹ Proposition de loi modifiant l'article 134quinquies de la Nouvelle Loi Communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, Développements, Doc., Ch., 2015-2016, n° 1473/1, p. 3. Voy. aussi le troisième

que d'appréhension de la radicalisation et du terrorisme (2).

Plus précisément, l'intérêt est d'offrir une plus grande sécurité juridique³⁰ aux bourgmestres désireux de fermer un établissement lorsqu'ils ont connaissance d'indices sérieux de l'accomplissement d'une infraction terroriste. En effet, il était advenu, par le passé, que certains d'entre eux usent de « voies détournées », et particulièrement de polices administratives spéciales, pour aboutir au même résultat^{31/32}. Ainsi, la bourgmestre de la commune de Molenbeek-Saint-Jean aurait fermé une école coranique que fréquentaient 38 enfants en raison d'infractions urbanistiques constatées³³, tout comme le bourgmestre de Liège aurait procédé à la fermeture d'un centre islamique pour les mêmes motifs³⁴.

Diverses dispositions permettent en effet aux bourgmestres de fermer un établissement pour des considérations étrangères au terrorisme ou au radicalisme. L'on pense notamment³⁵ à la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces

mêmes circonstances³⁶. L'on pense encore aux dispositions relatives au permis d'environnement³⁷ ou à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement³⁸. L'on pense enfin à la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services³⁹ ou aux facultés offertes par la législation wallonne en matière de tourisme⁴⁰.

8. - Quoi qu'il en soit, si les bourgmestres voient leur sécurité juridique accrue par l'existence d'une base légale claire leur permettant de fermer un établissement en présence d'indices sérieux de la commission d'une infraction terroriste, l'adjonction de cette nouvelle compétence suscite néanmoins nombre d'interrogations dont l'une d'entre elles concerne sa qualification : s'agit-il d'une mesure de police administrative ou d'une réelle sanction administrative ? C'est que la fermeture d'établissement n'est pas *en soi* une peine accessoire, une sanction administrative ou une mesure de sécurité ou de sûreté temporaire⁴¹. La loi réserve d'ailleurs cette compétence tantôt aux juridictions de fond⁴², voire au juge d'instruction ou au ministère public⁴³, tantôt au fonction-

rapport intermédiaire de la Commission d'enquête parlementaire dite « attentats », qui précise : « comme annoncé dans la NCSI 2016-2019, il faut renforcer la police administrative, y compris en particulier en ce qui concerne les infractions terroristes » (Doc., Ch., 2016-2017, n° 1752/8, p. 464).

³⁰ Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 7.

³¹ *Ibid.*, p. 12 : « pour procéder à une fermeture, il doit souvent invoquer une violation des règles en matière de prévention des incendies et de salubrité publique ou des prescriptions urbanistiques. La proposition de loi à l'examen vise à éviter les situations de ce type et à autoriser le bourgmestre à intervenir rapidement, lorsque c'est nécessaire ».

³² Ce qui fut même l'objet d'une circulaire de la Région wallonne du 9 novembre 2016 relative à la lutte contre le radicalisme et la radicalisation violente – Vade Mecum à l'attention des villes et communes, laquelle précise qu'« en matière de prévention et de lutte contre le radicalisme, le Gouvernement wallon a souhaité élaborer, à l'attention des autorités locales, un VADE MECUM (...) des mesures qui peuvent être prises par les pouvoirs locaux en termes de police administrative ou en vertu de législations connexes » (disponible sur <http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/>).

³³ Question n° 1535 de K. Gabriëls du 12 juillet 2016, Q.R., Ch., 2015-2016, n° 54-086, p. 239 et s.

³⁴ Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 7.

³⁵ En sus des articles 134ter, 134quater et 134quinquies de la N.L.C. et de l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants.

³⁶ M.B., 20 septembre 1979, art. 11, en cas de non-respect des mesures de sécurité prescrites par la loi.

³⁷ Décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, M.B., 8 juin 1999, art. 71, en cas de danger mettant gravement en péril la protection de l'environnement ou la sécurité ou la santé de la population et si l'exploitant refuse d'obtempérer aux instructions des fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement.

³⁸ Décret de la Région wallonne du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement, M.B., 20 juin 2008, art. D.149.

³⁹ M.B., 19 décembre 2006, art. 18, en cas de non-respect d'un règlement communal soumettant les projets d'exploitation d'un magasin de nuit ou d'un bureau privé pour les télécommunications à une autorisation préalable délivrée par le collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

⁴⁰ Décret de la Région wallonne du 10 novembre 2016 apportant diverses modifications aux législations concernant le Tourisme, M.B., 13 décembre 2016, art. 103, lorsque l'hébergement touristique ne dispose pas d'attestation de sécurité incendie ou de contrôle simplifié pour garantir la sécurité de ses occupants.

⁴¹ Selon la terminologie employée par la Cour constitutionnelle. Voy. les arrêts des 13 juillet 2001, n° 105/2001 ; 22 septembre 2004, n° 154/2004 et n° 156/2004 ; 14 juillet 2011, n° 131/2011 (retrait immédiat du permis de conduire). Voy. aussi l'arrêt du 5 décembre 2002, n° 175/2002 (interdiction de stade).

⁴² Voy. par exemple l'article XV.131/1 du Code de droit économique qui dispose qu'« en cas de condamnation pour une atteinte au titre 3, chapitre 2, section 8 (les peines relatives aux infractions au titre XI « Propriété intellectuelle »), les cours et tribunaux peuvent ordonner, soit à titre définitif, soit à titre temporaire, la fermeture totale ou partielle de l'établissement exploité par le condamné et l'interdiction permanente ou temporaire d'exercice d'activités commerciales par le condamné ».

⁴³ Voy. par exemple l'article XV.30 du Code de droit économique qui dispose que « le ministère public ou, si une instruction judiciaire est ouverte, le juge d'instruction, peut ordonner la fermeture provisoire de l'établissement du contrevenant (...) ».

naire sanctionnateur⁴⁴ ou encore, comme c'est le cas ici, au bourgmestre et ce, sans préciser explicitement la nature de celle-ci⁴⁵. Par ailleurs, certains régimes de police administrative spéciale prévoient même la possibilité d'une fermeture décidée successivement par le bourgmestre en premier lieu, et le juge en second lieu. Ainsi, la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies précise que le bourgmestre peut ordonner la fermeture provisoire de l'établissement qui ne répond pas aux normes de sécurité prescrites par la loi et qu'en cas de condamnation, le juge peut ordonner la fermeture de l'établissement pour une durée d'un mois à un an⁴⁶.

La section de législation du Conseil d'Etat avait perçu la difficulté de la qualification de la mesure prévue à l'article 134septies de la N.L.C. Reprenant l'enseignement qu'elle avait délivré au sujet de l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants et précisant que « *même si la disposition n'est pas exempte de toute ambiguïté quant à la nature de la mesure qu'elle prévoit – sanction administrative ou mesure de police administrative –, il semble bien que l'élément de prévention l'emporte sur ses aspects répressifs et que dès lors la qualification de mesure de*

police administrative doit être retenue »⁴⁷, elle considéra que « *la même analyse [devait] être faite pour l'article 134quinquies⁴⁸ de la nouvelle loi communale* »⁴⁹. Les auteurs de la proposition ne dirent rien d'autre en affirmant qu'il s'agissait « *d'élargir la compétence de police particulière offerte au bourgmestre* »⁵⁰.

9. – Pour rappel, une mesure de police est principalement destinée à préserver l'ordre public. Elle implique une limitation proportionnée des droits et libertés des individus tantôt afin d'éviter des troubles à l'ordre public avant qu'ils ne surviennent⁵¹, tantôt afin de faire cesser l'existence d'un trouble avéré à l'ordre public⁵². La finalité d'une mesure de police est dès lors essentiellement préventive en ce qu'elle vise non pas à « *punir l'individu éventuellement responsable du trouble à l'ordre public, mais uniquement de préserver ou de rétablir ce dernier* »⁵³.

L'aspect préventif de l'article 134septies ne semble faire aucun doute⁵⁴, même si l'intention de l'autorité en pratique pourrait être de nature à changer la donne⁵⁵. La compétence désormais dévolue aux bourgmestres a

⁴⁴ En vertu de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

⁴⁵ La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat s'est déjà prononcée concernant des fermetures décidées, tantôt sur la base des articles 133, al. 2 et 135, § 2 de la N.L.C. : C.E. (15^e ch.), 15 février 2011, *s.p.r.l. L'Intemporel*, n° 211.269 ; C.E. (15^e ch.), 30 avril 2014, *s.a. Brussels Event Brewery*, n° 227.246 ; C.E. (15^e ch.), 10 février 2015, *s.p.r.l. La Pause Délice*, n° 230.152 ; C.E. (15^e ch.), 8 avril 2015, *s.p.r.l. Karnak*, n° 230.801 ; C.E. (15^e ch.), 13 octobre 2016, *s.p.r.l. Karnak*, n° 236.109. Tantôt sur la base de l'article 134quater de la N.L.C. : C.E. (15^e ch.), 3 mai 2016, *s.p.r.l. Café Yakba*, n° 234.646. Tantôt sur la base de l'article 134quinquies de la N.L.C. : C.E. (10^e ch.), 20 janvier 2015, *b.v.b.a. Sakia*, n° 230.036. Tantôt sur la base de l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants : C.E. (6^e ch.), 19 août 2014, *s.p.r.l. Day and Night International*, n° 228.206. Elle a considéré à chaque fois qu'il s'agissait de mesures de police.

⁴⁶ Arts. 10 et 11. Voy. pour des dispositions similaires les articles 25 et 28 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, *M.B.*, 9 juin 2006 et les articles 18 et 22 de la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services.

⁴⁷ Avis n° 40.4444/1/2/3/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné les 12, 15 et 16 mai 2006, *Doc.*, Ch., 2005-2006, n° 2518/1, p. 360.

⁴⁸ En effet, la proposition de loi visait dans un premier temps à « *élargir la compétence de police particulière offerte au bourgmestre, par l'article 134quinquies de la Nouvelle Loi Communale, aux faits constitutifs d'une infraction terroriste* » (*Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1473/1, p. 3). Suite à l'avis rendu par le Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (V.V.S.G.), les auteurs de la proposition se rallièrent à l'option de créer un article 134septies distinct dans la Nouvelle loi communale (Proposition de loi modifiant l'article 134quinquies de la Nouvelle Loi Communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, Amendements, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 1473/7, p. 3 à 6).

⁴⁹ Avis n° 59.402/2 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 15 juin 2016, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1473/3, p. 4 et 5.

⁵⁰ *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1473/1, p. 3 et 4.

⁵¹ Voy. par exemple : C.E. (15^e ch.), 23 octobre 2003, *Maquet*, n° 124.565 ; C.E. (15^e ch.), 30 décembre 2017, *s.a. Nover*, n° 240.341.

⁵² Voy. par exemple : J. DEMBOUR, *Droit administratif*, 3^{ème} éd., Liège, Presses universitaires de Liège, 1978, p. 317 ; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, T. 2, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1103 ; F. ONCLIN, *Les conséquences civiles des polices administratives sur la vente immobilière : étude comparée des droits wallon, flamand et bruxellois*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 22.

⁵³ T. BOMBOIS et D. DEOM, « La définition de la sanction administrative », *Les sanctions administratives*, R. Andersen e.a. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 65 à 69, spéc. p. 68.

⁵⁴ Robert ANDERSEN avait précisé, concernant les articles 134quinquies de la N.L.C. et 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants, que « *dans l'un et l'autre cas, la fermeture temporaire de l'établissement s'analyse comme une mesure de police administrative qui ne préjuge pas des suites que l'affaire pourrait avoir sur le plan pénal et qui ne porte pas atteinte à la présomption d'innocence* » (R. ANDERSEN, « La nature de l'interdiction temporaire de lieu : sanction administrative ou mesure de police administrative », note sous C. const., 23 avril 2015, n° 44/2015, *Rev. dr. pén.*, 2016/1, p. 65).

⁵⁵ Rapp. concernant l'article 134sexies de la N.L.C. (interdiction de lieu), M. NIHOUL avec la coll. de A. VASSART, *op. cit.*, p. 377 et 378 : « *c'est dire, à notre estime, que les « critères Engel » ne devraient pas donner lieu à une analyse purement abstraite de la situation et que les circonstances concrètes de la cause devraient être essentielles pour déterminer le caractère dominant de la mesure, en particulier l'intention réelle de l'autorité qui la décide voire le ressenti vraisemblable du destinataire qui la subit.* »

pour objectif d'anticiper la préparation voire de contre-carrer la commission d'une infraction terroriste en adoptant une mesure de fermeture de l'établissement dans lequel se dérouleraient de telles activités. Elle s'inscrit donc pleinement dans le cadre fixé par l'article 14 de la loi sur la fonction de police⁵⁶ qui dispose que « *dans l'exercice de leurs missions de police administrative, les services de police veillent au maintien de l'ordre public en ce compris le respect des lois et règlements de police, la prévention des infractions et la protection des personnes et des biens* » (nous soulignons)^{57/58}.

La mesure n'a, par ailleurs, pas pour finalité de sanctionner le responsable de l'établissement. L'on remarquera qu'aucune condition liée à l'imputabilité des activités terroristes à celui-ci n'est prévue⁵⁹. Il n'est donc pas requis par le texte qu'il soit directement impliqué dans la préparation d'une infraction terroriste⁶⁰ mais seulement que son établissement abrite des activités terroristes⁶¹.

Néanmoins, l'article 134septies ne prévoit pas explicitement que les activités accomplies au sein de l'établisse-

ment aient une répercussion sur l'ordre public. Ainsi, à la différence de l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants⁶², il suffirait, selon le prescrit du texte, qu'il existe des indices sérieux de faits constitutifs d'une des infractions prévues au livre II, titre I^{er}ter du Code pénal pour que le bourgmestre puisse procéder à la fermeture de l'établissement et ce, sans nécessairement de trouble ou de risque de trouble à l'ordre public. La section de législation s'en était émue en se demandant si, dans un pareil cas, « *il n'[était] pas plus indiqué de confier la décision, non audit bourgmestre, mais bien aux autorités judiciaires en charge de la recherche, de la poursuite, de l'instruction ou du jugement des faits pénaux concernés* »⁶³.

Afin de répondre à cette objection, un amendement avait été déposé dont l'objectif était de transférer la compétence au juge d'instruction dans le cadre de l'enquête portant sur des infractions terroristes⁶⁴. Il ne fut cependant pas adopté par la majorité, au motif que les procédures policières et judiciaires peuvent parfois être longues avant que l'enquête ne puisse aboutir à la ferme-

⁵⁶ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B., 22 décembre 1992.

⁵⁷ Doc., Ch., 2015-2016, n° 1473/3, p. 5. Rapproch. P. BOUVIER e.a., *Éléments de droit administratif*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Larcier, 2013, p. 158.

⁵⁸ On rappellera les travaux préparatoires qui précisait que « *dans le cadre de leur mission générale de prévention, [les services de police administrative] informent également les personnes susceptibles d'être victimes d'infractions à propos des précautions à prendre et ils surveillent particulièrement les personnes suspectes et les lieux où des infractions sont susceptibles d'être commises. Ils tendent principalement à empêcher que des infractions soient commises ou continuent à se commettre et veillent à prendre ou à provoquer les mesures susceptibles de contribuer à la sécurité des personnes. A cet égard, ils s'efforcent notamment de détecter les situations pré-délictuelles et de faire cesser les infractions qui se commettent* » (Projet de loi sur la fonction de police, Exposé des motifs, Doc., Ch., 1990-1991, n° 1637/1, p. 33).

⁵⁹ Rapproch. T. BOMBOIS et D. DEOM, *op. cit.*, p. 66 qui précisent que « *le trouble causé à l'ordre public peut être le fruit de circonstances indépendantes de la volonté des destinataires de la mesure de police* » et de l'illustrer par un exemple, à savoir que « *le bourgmestre peut ordonner la destruction d'un immeuble menaçant ruine, alors même que cette situation ne doit rien à la négligence du propriétaire* ». Il est cependant vrai que, dans le cas de l'article 134septies, l'on peut arguer que le responsable de l'établissement est en tout cas coupable de négligences, soit de n'avoir pas su ou de n'avoir pas pu savoir que se déroulaient de telles activités dans celui-ci, soit de n'avoir pas pris les mesures nécessaires pour les faire cesser.

⁶⁰ Rappelons, au passage, que la préparation d'une infraction terroriste est déjà incriminée par l'article 140septies du Code pénal. Voy. *infra* n° 22.

⁶¹ Voy. l'arrêt C.E. (15^e ch.), 26 février 2012, *a.s.b.l. Riviera Apa Njo Kvetu*, n° 218.195 qui concernait l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants : « *que la première et la troisième branches du moyen reposent sur le postulat que, pour que s'applique l'article 9bis de la loi du 24 février 1921, il faudrait que l'exploitant soit complice du trafic constaté dans son établissement ou qu'il le tolère, voire qu'il y coopère volontairement, ce qui ne paraît pas pouvoir se déduire de ladite disposition ; qu'en énonçant que l'établissement concerné est « incontestablement à l'origine de troubles à la sécurité et à la tranquillité publique », l'auteur de l'acte attaqué constate que les activités illicites, visées par la loi précitée, sont localisées dans l'établissement concerné ; que, ce faisant il ne se prononce nullement sur une éventuelle imputabilité des faits à l'exploitant ou sur une éventuelle tolérance de sa part* » (nous soulignons) et l'arrêt C.E. (15^e ch.), 10 février 2015, *s.p.r.l. La Pause Délice*, n° 230.152 qui précise, concernant une fermeture d'établissement adoptée sur la base des articles 133, al. 2 et 135, § 2 de la N.L.C. que c'est « *une mesure de police qui ne présente pas de caractère répressif, mais tend à sauvegarder l'ordre et la tranquillité publics ; qu'elle peut être prononcée quand bien même aucune faute ne peut être reprochée à la personne qu'elle atteint ; qu'il est toutefois requis qu'il y ait un rapport entre les troubles constatés et l'activité de l'établissement dont la fermeture est ordonnée* » (nous soulignons).

⁶² Qui précise que les activités concernent la vente, la livraison ou la facilitation de la consommation de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiants, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques ou de substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes doivent compromettre la sécurité et la tranquillité publiques.

⁶³ Doc., Ch., 2015-2016, n° 1473/3, p. 7.

⁶⁴ Libellé en ces termes : « *dans le Code d'instruction criminelle, titre II, chapitre VII, est inséré un article 91/1, rédigé comme suit : "Art. 91/1. En cas d'instruction ouverte pour des infractions terroristes visées au Livre II, Titre I^{er}ter du Code pénal, le juge d'instruction peut, d'office ou sur demande du ministère public, ordonner la fermeture provisoire de l'établissement soit, qui appartient à la personne inculpée, soit dans lequel elle organise les activités incriminées. La durée de la fermeture provisoire ne peut excéder la date à laquelle il aura été statué définitivement sur l'infraction."* » (Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/7, p. 2 et 3)

ture effective de l'établissement dont question⁶⁵. Un autre amendement envisageant « *le recours à une procédure d'urgence de fermeture provisoire de l'établissement par le ministère public, à la demande du bourgmestre* »⁶⁶, comme cela existe déjà dans d'autres polices administratives spéciales⁶⁷, fut lui aussi rejeté.

3. Champ d'application

10. - Après avoir analysé le contexte politique dans lequel s'inscrivait l'adoption de la loi du 13 mai 2017 et déterminé tant ses objectifs que la qualification de la décision de fermeture en droit interne, il paraît opportun de se pencher plus avant sur le champ d'application du nouvel article 134septies de la N.L.C. Ainsi seront successivement abordés la notion d'établissement (A) et celle d'infraction terroriste (B) avant de conclure sur ce qu'il faut entendre par l'usage des termes « indices sérieux » et la manière dont le bourgmestre sera informé de la commission potentielle de tels faits au sein d'un établissement (C).

A. La notion d'établissement

11. - L'article 134septies de la N.L.C. ne permet la fermeture que d'un « établissement »⁶⁸. Le texte ne définit pas la notion et les travaux préparatoires sont muets

quant à la signification de ce terme⁶⁹. Des questionnements sur l'étendue que recouvre le concept d'établissement sont apparus en commission lors de la discussion de la proposition de loi⁷⁰. Les seules réponses formulées par ses défenseurs consistèrent à préciser que le terme, déjà employé à plusieurs reprises au sein de la N.L.C., devait être interprété au regard de la jurisprudence et de la doctrine déjà rendues concernant d'autres dispositions reprenant la même notion⁷¹. Il est vrai que les articles 134ter, 134quinquies de la N.L.C. et 11 de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies, entre autres, concernent eux aussi la fermeture d'un établissement, à la différence des articles 134quater de la N.L.C. et 9bis de la loi sur le trafic des stupéfiants qui traitent respectivement d'« *établissement accessible au public* » et de « *lieu privé accessible au public* ». L'on ne peut que déplorer le manque d'uniformité dans l'usage des termes compliquant encore leur application concrète par les pouvoirs locaux.

Quoi qu'il en soit, la doctrine a précisé que la notion d'établissement devait recouvrir une réalité plus large que celle retenue pour les deux articles précités⁷². Ainsi, il ne serait pas question ici de se référer à la jurisprudence permettant de dégager « *les critères généralement retenus pour apprécier le caractère public ou non d'une réunion, pour l'application de l'article 26 de la Constitution* »^{73/74}. Le terme, par l'absence de la locution « ac-

⁶⁵ Autrement dit, « *la proposition de loi à l'examen vise à étendre les compétences actuelles du bourgmestre afin d'y remédier et de gagner du temps* » (nous soulignons) (Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 3).

⁶⁶ Proposition de loi modifiant l'article 134quinquies de la Nouvelle Loi Communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspects d'abriter des activités terroristes, Amendements, Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/12.

⁶⁷ Voy. l'article XV.30 du Code de droit économique ainsi que l'article 55 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, M.B., 27 mars 1968 (Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/12, p. 2).

⁶⁸ La France a, quant à elle, limité les hypothèses de fermeture aux lieux de culte. Voy. la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (1), J.O.R.F., n° 0255, 31 octobre 2017, art. 2 insérant un art. L. 227-1 au sein du Code de la sécurité intérieure qui dispose en son alinéa 1^{er} : « *aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* » (Voy. J.-B. PERRIER, « La loi renforçant la lutte contre le terrorisme et l'atteinte à l'Etat de droit », D., 2018/1, p. 24 à 32). Le Conseil constitutionnel a validé cette disposition en ces termes : « *le législateur, qui n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence, a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté de conscience et le libre exercice des cultes* » (C. const., 29 mars 2018, décision n° 2017-695 QPC, § 37 à 43). Voy. Y. MAYAUX, « L'exception terroriste de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 validée par le Conseil constitutionnel », D., 2018/16, p. 876 à 880.

⁶⁹ Le sens courant du terme, assez restreint, ne semble pas pouvoir aider. Le Robert définit ainsi la notion d'établissement comme « *l'ensemble des installations établies pour l'exploitation, le fonctionnement d'une entreprise (siège social, usine, atelier, dépôt)* » et le Larousse comme une « *entreprise, usine, maison de commerce d'une certaine importance* ».

⁷⁰ Il est ainsi précisé à plusieurs reprises que « *la définition des établissements ciblés est essentielle* » et qu'« *il convient également de clarifier un certain nombre de notions utilisées telles qu'"établissement"* » (Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 5, 13, 22 et 27).

⁷¹ « *Par ailleurs, il est également étonnant que l'on s'interroge sur l'interprétation du terme "établissements", alors que ce terme figure déjà à plusieurs reprises dans la Nouvelle loi communale. Quoi qu'il en soit, la jurisprudence et la doctrine ont déjà levé toute ambiguïté à propos de ce terme, si tant est qu'il y en avait une* » (Ibid., p. 24).

⁷² D. VAN DAELE, « De gemeentelijke aanpak van menselhandel en mensensmokkel : een analyse van het nieuwe artikel 134quinquies van de Nieuwe Gemeentewet », N.C., 2013/4, p. 289 ; D. VAN DAELE, « De bestuurlijke sluiting van inrichtingen in geval van terroristische activiteiten : een analyse van het nieuwe artikel 134septies van de Nieuwe Gemeentewet », R.W., 2017-2018/15, p. 565.

⁷³ Ce qui a été proposé à tout le moins pour l'article 134quater de la N.L.C. Voy. C. MOLITOR, op. cit., p. 172.

⁷⁴ Sur ceci, voy. I. LEYSEN, « La liberté de danser : les mesures de police administrative à l'égard des bals et salles de danse », A.P.T., 1999/4,

cessible au public », permettrait même de procéder à la fermeture d'habitation ou de logement, comme en atteste un arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 2015⁷⁵.

Le bourgmestre, en présence d'indices sérieux de faits constitutifs d'une infraction terroriste, pourra en tout cas procéder à la fermeture de débits de boisson en tout genre (café⁷⁶, pub irlandais⁷⁷, salon de thé⁷⁸, taverne⁷⁹, bar à champagne⁸⁰, petite restauration⁸¹, etc.), de dancing⁸², de club privé⁸³, de salle de fête⁸⁴, de call shop⁸⁵, de vidéothèque⁸⁶ ou encore de magasin de nuit⁸⁷. Un camping⁸⁸, les locaux de diverses A.S.B.L.⁸⁹, un hôtel⁹⁰, voire même une carrée⁹¹ ont déjà été fermés par les autorités locales sans remise en cause de la décision prise concernant ce point par le Conseil d'Etat.

12. - Néanmoins, l'on sera particulièrement attentif à l'exigence de proportionnalité qui doit caractériser l'article 134septies en tant que tel, mais aussi toute mesure de police administrative prise sur son fondement et ce, au regard de la diversité des établissements concernés. En effet, la décision de fermeture prise par le bourgmestre peut entraîner une atteinte disproportionnée à l'une des libertés consacrées tant par la Constitution que par la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme

et des libertés fondamentales. L'on pense particulièrement au droit au respect de sa vie privée et à la protection de son domicile lorsque la décision de fermeture touche un logement, à la liberté de commerce et d'industrie en présence de débits de boissons et commerces en tout genre ou encore à la liberté religion en présence d'une église, d'une mosquée, d'un temple ou plus généralement d'un lieu de culte.

13. - Concernant le droit au respect de sa vie privée tout d'abord, la Cour européenne des droits de l'Homme entend donner une acception extrêmement large à la notion de domicile à tel point qu'il a pu être défini comme « *tout endroit utilisé comme logement, résidence ou lieu d'activité par une personne physique ou morale, au sein duquel un individu a le sentiment d'être dans l'intimité, en sécurité contre l'immixtion de personnes contre sa volonté, indépendamment de la durée et de l'intensité d'utilisation* »^{92/93}. Ainsi, il sera plus que probable que les termes de domicile au sens de la Convention et d'établissement au sens de l'article 134septies de la N.L.C. se recoupent partiellement.

A première vue, les atteintes au domicile sont le fait soit de particuliers, soit d'autorités publiques qui souhaitent

p. 251 et 252 ; P. NIHOUL, « Le droit de se réunir librement », *Les droits constitutionnels en Belgique : les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, M. Verdussen et N. Bonbled (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1065 à 1078.

⁷⁵ C.E. (10^e ch.), 16 juin 2015, *Memetoglou*, n° 231.621.

⁷⁶ C.E. (6^e ch.), 10 avril 2003, *Aksoy*, n° 118.218 ; C.E. (6^e ch.), 20 décembre 2006, *Prudon*, n° 166.146 ; C.E. (6^e ch.), 25 novembre 2008, *s.p.r.l. Le petit Bitu II*, n° 188.209 ; C.E. (6^e ch.), 7 août 2009, *Fongang Fongang*, n° 195.527 ; C.E. (15^e ch.), 9 septembre 2011, *Acar*, n° 215.028 ; C.E. (6^e ch.), 10 août 2012, *s.p.r.l. A.F. Cars*, n° 220.445 (9bis loi 24 février 1921) ; C.E. (15^e ch.), 13 août 2013, *s.p.r.l. L'Enjoy*, n° 224.474 ; C.E. (15^e ch.), 16 septembre 2014, *s.p.r.l. L'Enjoy*, n° 228.369 ; C.E. (15^e ch.), 6 octobre 2014, *s.p.r.l. Braserade*, n° 228.662 (rours les autres sur la base de l'art. 134quater N.L.C.).

⁷⁷ C.E. (6^e ch.), 6 juin 2011, *s.p.r.l. K.L.C.*, n° 213.676 (134quater N.L.C.).

⁷⁸ C.E. (6^e ch.), 24 juillet 2015, *s.p.r.l. Ibéria*, n° 231.992 (9bis loi 24 février 1921).

⁷⁹ C.E. (6^e ch.), 20 septembre 2002, *s.a. Bimini Boatyard Investments Company*, n° 110.541 (134quater N.L.C.).

⁸⁰ C.E. (15^e ch.), 12 janvier 2017, *Anaba*, n° 237.025 (134quinquies N.L.C.).

⁸¹ C.E. (15^e ch.), 23 février 2015, *s.p.r.l. Café Yakbo*, n° 230.268 ; C.E. (15^e ch.), 3 mai 2016, *s.p.r.l. Café Yakbo*, n° 234.646 (les deux sur la base de l'art. 134quater N.L.C.).

⁸² C.E. (6^e ch.), 16-juillet-2004, *Deprez*, n° 133.978 (134ter N.L.C.) ; C.E. (6^e ch.), 1^{er} octobre 2004, *s.p.r.l. Le Pachra*, n° 135.647 (134quater N.L.C.) ; C.E. (10^e ch.), 6 février 2016, *b.v.b.a. Kings*, n° 233.767 (9bis loi 24 février 1921).

⁸³ C.E. (6^e ch.), 7 janvier 2008, *s.a. Triomphe*, n° 178.292 (134quater N.L.C.).

⁸⁴ C.E. (15^e ch.), 17 décembre 2015, *s.p.r.l. Dynastie Events*, n° 233.303 (134quater N.L.C.).

⁸⁵ C.E. (15^e ch.), 26 mars 2013, *s.c.r.i. Warakzai*, n° 222.988 (9bis loi 24 février 1921).

⁸⁶ C.E. (6^e ch.), 29 août 2006, *s.a. CZH Invest*, n° 162.080 (134quater N.L.C.).

⁸⁷ C.E. (6^e ch.), 11 janvier 2010, *Khan*, n° 199.418 ; C.E. (6^e ch.), 29 avril 2010, *s.c.r.l. Eurolink*, n° 203.431 ; C.E. (6^e ch.), 24 juin 2010, *s.p.r.l. Librairie du pot d'or*, n° 205.702 (les trois sur la base de l'art. 134quater N.L.C.) ; C.E. (12^e ch.), 13 novembre 2013, *b.v.b.a. Sakia*, n° 225.475 (134quinquies N.L.C.) ; C.E. (6^e ch.), 19 août 2014, *s.p.r.l. Day and Night International*, n° 228.206 (9bis loi 24 février 1921) ; C.E. (10^e ch.), 30 janvier 2015, *b.v.b.a. Sakia*, n° 230.036 (134quinquies N.L.C.).

⁸⁸ C.E. (15^e ch.), 14 octobre 2011, *Begon*, n° 215.771 (134quater N.L.C.).

⁸⁹ C.E. (15^e ch.), 23 novembre 2011, *a.s.b.l. Maison des loisirs*, n° 216.425 ; C.E. (15^e ch.), 25 avril 2013, *a.s.b.l. Maroc*, n° 223.294 (les deux sur la base de l'art. 9bis loi 24 février 1921).

⁹⁰ C.E. (6^e ch.), 24 octobre 2006, *s.p.r.l. Lyad*, n° 164.031 (134quater N.L.C.).

⁹¹ C.E. (15^e ch.), 3 mai 2016, *Itua*, n° 234.645 (prostitution en vitrine sur base de l'art. 134ter N.L.C.) ; C.E. (15^e ch.), 7 décembre 2017, *Donchy*, n° 240.126 (prostitution en vitrine sur base de l'art. 134quinquies N.L.C.).

⁹² L. KENNES, *Manuel de la preuve en matière pénale*, Mechelen, Kluwer, 2009, p. 244.

⁹³ Pour des exemples, voy. la jurisprudence citée par B. MARECHAL et S. DEPRE, « Le droit au respect de la vie privée et le domicile », *Les droits constitutionnels en Belgique : les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, M. Verdussen et N. Bonbled (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 978 et 979.

pénétrer au domicile d'une personne sans son consentement⁹⁴. Les perquisitions et visites domiciliaires sont paradigmatiques à cet égard⁹⁵.

Néanmoins, la perspective envisagée par l'article 134septies de la N.L.C. est inverse. Il s'agit, non pas de s'immiscer au domicile d'une personne, mais bien d'en interdire l'accès pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois.

Ce n'est pas la première fois que le législateur prévoit la possibilité de prononcer une interdiction de ce type. Ainsi, une loi du 15 mai 2012 permet au procureur du Roi d'ordonner une interdiction de résidence à l'égard d'une « *personne majeure à la résidence présentant une menace grave et immédiate pour la sécurité d'une ou de plusieurs personnes qui occupent la même résidence* »⁹⁶. La mesure, d'une durée maximum de dix jours, pourra être prolongée par le tribunal de la famille pour trois mois à compter du jugement. L'objectif de la mesure est d'intervenir préventivement, de manière efficace et rapide, contre les violences conjugales⁹⁷. Cette mesure est cependant particulière en ce que la fermeture ne vise qu'une ou plusieurs personnes déterminées.

Dans son avis rendu sur le projet de loi dont question, la section de législation du Conseil d'Etat a analysé en profondeur l'exigence de proportionnalité qui devait caractériser le dispositif d'interdiction de résidence⁹⁸. Elle rap-

pelle la nécessité d'un contrôle juridictionnel préalable à toute mesure restrictive d'un droit fondamental⁹⁹, l'absence d'un tel contrôle ne devant être qu'exceptionnelle et justifiée par des raisons propres aux faits qu'il y a lieu de prévenir ou d'empêcher¹⁰⁰, strictement nécessaire pour atteindre l'objectif légal et compensée par d'autres garanties suffisantes afin de prévenir des abus¹⁰¹.

A notre avis, l'absence de réelles garanties à la nouvelle compétence du bourgmestre¹⁰², couplée à la durée potentiellement maximale de la décision de fermeture¹⁰³, ne paraissent pas remplir les exigences susmentionnées permettant de se passer de l'intervention préalable d'une juridiction lorsqu'il s'agira de prononcer la fermeture d'un domicile.

14. - Concernant la liberté de commerce et d'industrie ensuite, le Conseil d'Etat¹⁰⁴, statuant sur une décision prise sur base de l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants, a considéré que cette disposition « *attribue au bourgmestre un pouvoir discrétionnaire pour décider la durée de la fermeture qu'il ordonne ; que le Conseil d'Etat ne peut censurer qu'un usage disproportionné de ce pouvoir* »¹⁰⁵, ce qui implique un contrôle marginal de la part du Haut juge administratif¹⁰⁶. Il rappellera encore récemment que « *la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas absolue et que les interventions qui la restreignent ne peuvent être censurées que si elles ont pour effet de compromettre la viabilité d'une activité économi-*

⁹⁴ F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Paris, Bruylant, L.G.D.J., 2000, p. 217.

⁹⁵ C. ROMBOUX, « Perquisitions et visites domiciliaires », *Postal Memorialis*, Waterloo, Kluwer, 2016, P 90, p. 153 à 215.

⁹⁶ Loi du 15 mai 2012 relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique, *M.B.*, 1^{er} octobre 2012, art. 3. Voy. par ailleurs, les deux propositions de loi récentes : Proposition de loi modifiant la législation relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 2903/1 ; Proposition de loi adaptant la législation relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1617/1.

⁹⁷ Projet de loi relatif à l'éloignement temporaire du domicile en cas de violence domestique, Rapport, *Doc.*, Ch., 2011-2012, n° 1994/5, p. 4.

⁹⁸ Avis n° 50.888/2 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 27 février 2012, *Doc.*, Ch., 2011-2012, n° 1994/2, p. 16 à 31.

⁹⁹ *Doc.*, Ch., 2011-2012, n° 1994/2, p. 16 et 17 rappelant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière : « *à cet égard, il y a lieu de rappeler que l'intervention d'un juge indépendant et impartial apparaît comme une garantie importante du respect des conditions auxquelles est subordonnée une atteinte à l'inviolabilité du domicile, garantie par l'article 15 de la Constitution et par l'article 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.* » (C. const., 19 décembre 2007, n° 154/2007, B.77.3.)

¹⁰⁰ *Doc.*, Ch., 2011-2012, n° 1994/2, p. 17 et 21.

¹⁰¹ C. const., 19 décembre 2007, n° 154/2007, B.77.3.

¹⁰² Il n'est en effet pas certain que la confirmation par le collège des bourgmestre et échevins ainsi que l'exigence d'audition préalable puissent être considérées comme des « *garanties suffisantes afin de prévenir des abus* ». Voy. respectivement *infra* n° 41 et 33.

¹⁰³ 6 mois pour l'article 134septies de la N.L.C. contre 10 jours pour la loi précitée du 15 mai 2012.

¹⁰⁴ La Cour constitutionnelle, pour sa part, considère que la liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue ; qu'elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté de commerce et d'industrie sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi ou portait atteinte de manière telle que l'union économique et monétaire serait compromise. Voy. P. NIHOUL, *Eléments de droit public de l'économie*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 14 à 34 et jurispr. citée n.b.p. 64 ; M. VANDERSTRAETEN, « La liberté d'entreprendre dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat », *Actualités en droit économique. La liberté d'entreprendre ou le retour d'un fondamental du droit économique*, T. Léonard (coord.), Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 7 à 43, spéc. p. 14 à 26.

¹⁰⁵ C.E. (15^e ch.), 26 mars 2013, *s.c.r.i. Warakzai*, n° 222.988. Voy. aussi C.E. (15^e ch.), 25 avril 2013, *a.s.b.l. Maroco*, n° 223.294 (9bis loi 24 février 1921) ; C.E. (6^e ch.), 24 juillet 2015, *s.p.r.l. Ibéria*, n° 231.992 (9bis loi 24 février 1921) ; C.E. (15^e ch.), 12 janvier 2017, *Anaba*, n° 237.025.

¹⁰⁶ C.E. (6^e ch.), 10 août 2012, *s.p.r.l. A.F. Cars*, n° 220.445.

que sans justification admissible »¹⁰⁷. Ces enseignements sont transposables pour l'article 134septies de la N.L.C., surtout au regard de l'objectif poursuivi que constitue la lutte contre le terrorisme¹⁰⁸.

15. - Concernant la liberté de religion enfin, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat¹⁰⁹, saisie au contentieux de la suspension, a été confrontée à diverses décisions de fermeture de lieux de culte. Sur la condition désormais abrogée de préjudice grave et difficilement réparable, elle a considéré, à plusieurs reprises, que la décision de fermeture n'a pas pour objet d'empêcher les requérants d'accomplir leurs pratiques religieuses « *mais les prive seulement de la possibilité de les mener au sein du bâtiment dans lequel celles-ci étaient exercées ; que les parties requérantes ne démontrent donc pas le préjudice allégué résultant de l'impossibilité de poursuivre leurs activités dans un lieu différent de celui dont la partie adverse a ordonné la fermeture* »¹¹⁰.

B. L'existence de faits constitutifs d'une infraction terroriste ¹¹¹

16. - Une décision de fermeture adoptée sur la base de l'article 134septies de la N.L.C. nécessitera, de la part du

bourgmestre, la preuve de l'existence d'indices sérieux selon lesquels se déroulent, au sein de l'établissement faisant l'objet d'une telle décision, des faits constitutifs d'une des infractions terroristes visées au livre II, titre I^{er}ter du Code pénal.

Deux remarques liminaires s'imposent. Premièrement, l'utilisation du pluriel implique que le bourgmestre doit justifier sa décision de fermeture au regard de plusieurs faits constitutifs d'une des infractions terroristes et non d'un seul. Deuxièmement, en visant le titre I^{er}ter du livre II du Code pénal, la loi du 13 mai 2017 aboutit à la conséquence que toute modification de ce titre, et notamment l'ajout de nouvelles infractions voire leur suppression, entraînera un élargissement ou un rétrécissement de la compétence de fermeture du bourgmestre.

17. - Depuis la transposition de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme en droit belge¹¹², le corpus des incriminations concernant des actes qualifiés de terroriste a été considérablement étendu¹¹³. Il apparaît opportun de revenir sur ces diverses évolutions législatives tout en s'arrêtant sur les dispositions présentant un intérêt particulier dans le cadre de la fermeture d'un établissement par le bourg-

¹⁰⁷ C.E. (15^e ch.), 24 mars 2017, *Amilcar*, n° 237.779.

¹⁰⁸ La Cour européenne des droits de l'homme, d'ailleurs, « ancre toute la légitimité de la lutte contre le terrorisme dans les droits de l'homme – en particulier dans la protection du droit à la vie de la population – et la soustrait par là même à toute abstraction telle que la raison d'Etat ou la sécurité nationale ». Elle l'inscrit ainsi « dans une dialectique de conflits de droits, entre une obligation positive de protéger la population, d'un côté, et l'ensemble des obligations de portée générale contenues dans la Convention, de l'autre, sans offrir de garantie que les secondes l'emporteront sur la première ». Voy. F. BERNARD, « La Cour européenne des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme », *Rev. trim. dr. h.*, 2016/105, p. 43 à 59, spéc. p. 45.

¹⁰⁹ La Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.), 24 mai 2016, arrêt *Association de solidarité avec les témoins de Jéhovah et autres c. Turquie*, req. n° 36915/10, § 89 et 90) a précisé récemment que « le droit à la liberté de religion comprend notamment la liberté de manifester sa religion par le culte et par l'accomplissement des rites. (...) La personnalité de ces derniers (les ministres du culte), ainsi que le statut de leurs lieux de culte sont assurément importants pour tout membre actif de la communauté, et leur participation à la vie de cette communauté est donc une manifestation particulière de leur religion qui jouit en elle-même de la protection de l'article 9 de la Convention (...) ».

Dans la présente espèce, la Cour observe que les mesures litigieuses ont eu pour effet de priver les requérants de la possibilité de disposer d'un lieu réservé à leur pratique religieuse. Elle rappelle à cet égard que l'article 9 de la Convention garantit « la liberté de manifester sa religion (...) collectivement ». Or, si une communauté religieuse ne peut disposer d'un lieu pour y pratiquer son culte, ce droit se trouve vidé de toute substance (...). » Voy. A. GARAY, « L'exercice collectif de la liberté de conscience religieuse en droit international », *Rev. tr. dr. h.*, 2006/67, p. 597 à 614, spéc. p. 609 à 611.

¹¹⁰ C.E. (6^e ch.), 29 avril 2010, *a.s.b.l. Eglise de la Fraternité évangélique de Pentecôte en Afrique et en Belgique*, n° 203.428. Voy. aussi C.E. (15^e ch.), 18 avril 2009, *a.s.b.l. Mission prophétique La grâce*, n° 192.404 ; C.E. (15^e ch.), 18 avril 2009, *a.s.b.l. Eglise évangélique Eben Ezer*, n° 192.405.

¹¹¹ Sur les infractions terroristes en droit belge, voy. A. WEYEMBERGH et L. KENNES, *Droit pénal spécial*, Limal, Anthemis, 2011, p. 101 à 132 ; I. DE LA SERNA, « Des infractions terroristes », *Les infractions. Volume 5. Les infractions contre l'ordre public*, H.-D. Bosly et C. De Valkeneer (dir.), Bruxelles, Larcier, 2012, p. 163 à 216 ; A. DE NAUW et F. KUTY, *Manuel de droit pénal spécial*, Waterloo, Kluwer, 2014, p. 17 à 19 ; I. DE LA SERNA, « Des infractions terroristes », *A la découverte de la justice pénale. Paroles de juriste*, C. De Valkeneer et I. de la Serna (coord.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 199 à 234 ; A. MASSET, « Terrorisme », *Postal Memorialis*, Waterloo, Kluwer, 2018, T 90, p. 833 à 852.

¹¹² J.O.C.E., L 164, 22 juin 2002, p. 3 et s. Voy. M.-L. CESONI, « Chronique de criminologie. Terrorisme et involutions démocratiques », *Rev. dr. pén.*, 2002/2, p. 141 à 153 ; M.-A. BEERNAERT, « La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme », *Rev. intern. dr. pén.*, 2006/1, p. 277 à 284 ; J. AUVERT-FINCK (dir.), *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme. Etat des lieux et perspectives*, Bruxelles, Larcier, 2010, 331 p. ; D. FLORE avec la coll. de S. BOSLY, *Droit pénal européen. Les enjeux d'une justice pénale européenne*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 155 à 168 ; E. DELHAISE et C. FIEVET, « Frontières intelligentes et nouvelles incriminations pénales : l'Union européenne face à la problématique des « Foreign terrorist fighters » », *J.T.*, 2017/6, p. 113 à 120.

¹¹³ Ces différentes propositions déposées à la Chambre des représentants au cours de la législature 54 n'ont cependant pas abouti. Voy. Proposition de loi modifiant le Code pénal en vue d'incriminer l'autodidactisme dans le cadre du terrorisme, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 2900/1 ; Proposition de loi modifiant le Code pénal, tendant à réprimer l'incitation à la commission par des mineurs d'infractions terroristes, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1634/1 ; Proposition de loi punissant le fait de minimiser grossièrement, de chercher à justifier,

mestre en application de l'article 134septies de la N.L.C.¹¹⁴

18. - Une loi du 19 décembre 2003¹¹⁵ ouvre le bal en offrant, en premier lieu, « une assise juridique solide afin d'aborder efficacement la question de la poursuite des 'infractions' par la définition du phénomène proprement dit »¹¹⁶. Ainsi, le paragraphe premier de l'article 137 du Code pénal dispose que « constitue une infraction terroriste, l'infraction prévue aux §§ 2 et 3 qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale [élément contextuel] et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale [élément moral] ».

Les infractions prévues aux paragraphes 2 et 3¹¹⁷ – élément matériel – permettant au bourgmestre de procéder à la fermeture d'un établissement seront principalement le dépôt ou la détention d'explosifs¹¹⁸, d'armes¹¹⁹ – en ce compris d'armes bactériologiques ou biologiques¹²⁰ –

ou de munitions au sein de celui-ci¹²¹.

En deuxième lieu, la loi du 19 décembre 2003 incrimine la participation et la direction d'un groupe terroriste¹²². Le groupe terroriste y est défini comme « l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, et qui agit de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes visées à l'article 137 »¹²³. Ainsi, le bourgmestre pourra procéder à la fermeture d'un établissement qui hébergerait, soit des personnes dirigeant un groupe terroriste, soit des personnes participant à une activité d'un groupe terroriste « en ayant eu ou en ayant connaissance que cette participation pourrait contribuer à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste »¹²⁴ : l'on pense notamment à la tenue de réunion au sein de l'établissement concerné, à la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste, notamment par le financement des activités d'un tel groupe. Le même raisonnement vaut pour la troisième et dernière incrimination prévue par la loi du 19 décembre 2003 concernant l'aide à la commission d'une infraction terroriste commise indépendamment de tout groupe terroriste^{125/126}.

19. - Un peu plus de neuf ans plus tard¹²⁷, la loi du 18 février 2013 a pour objet principal la mise en conformité

d'approuver, ou de faire l'apologie d'une infraction terroriste ou de s'en réjouir, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1483/1 ; Proposition de loi visant à réprimer l'apologie du terrorisme en public et sur internet, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1467/1.

¹¹⁴ Voy. D. VAN DAELE, « De bestuurlijke sluiting van inrichtingen in geval van terroristische activiteiten... », *op. cit.*, p. 565 et 566.

¹¹⁵ Voy. M.-A. BEERNAERT, « La loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes : quand le droit pénal belge évolue sous la dictée de l'Union européenne », *J.T.*, 2004/24, p. 585 à 590 ; I. WATTIER, « Des infractions terroristes dans le Code pénal », *Journ. Jur.*, 2004/28, p. 6 ; D. FLORE, « La loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes : Genèse, principes et conséquences », *Questions d'actualité de droit pénal et de procédure pénale : colloque organisé à Mons le 27 mai 2005*, J. Messinne (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 207 à 225 ; V. HAMMEUW, « Strafbbaarstelling van terroristische misdrijven : van Europees Kaderbesluit tot het Belgische Strafwetboek », *T. Strafr.*, 2005/1, p. 2 à 12 ; S. OSCHINSKY et Y. OSCHINSKY, « Le point sur la législation anti-terroriste », *Journ. proc.*, 2005/501, p. 14 à 23.

¹¹⁶ Projet de loi relatif aux infractions terroristes, Exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2003, n° 258/1, p. 6 et 7.

¹¹⁷ Voy. l'art. 137, § 2, 7°, 9° et 10° du Code pénal.

¹¹⁸ Au sens de la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés, *M.B.*, 9 juin 1956 et de l'arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emménagement, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs, *M.B.*, 22 décembre 1958.

¹¹⁹ En contrariété avec la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, *M.B.*, 9 juin 2006.

¹²⁰ Voy. la loi du 10 juillet 1978 portant approbation de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, faite à Londres, Moscou et Washington le 10 avril 1972, *M.B.*, 6 juillet 1979. Voy. aussi P. CAROLUS, « Les infractions de bioterrorisme », *J.T.*, 2006/41, p. 777 à 781.

¹²¹ Voy. D. VAN DAELE, « De bestuurlijke sluiting van inrichtingen in geval van terroristische activiteiten... », *op. cit.*, p. 566.

¹²² Art. 139 et 140 du Code pénal. Les dispositions ont été modifiées par la loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *M.B.*, 22 décembre 2016.

¹²³ « Une organisation dont l'objet réel est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux ou qui poursuit exclusivement tout autre but légitime ne peut, en tant que telle, être considérée comme un groupe terroriste au sens de l'alinéa 1^{er} » (art. 139 du Code pénal).

¹²⁴ Art. 140 du Code pénal.

¹²⁵ Art. 141 du Code pénal, remplacé par la loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme.

¹²⁶ L'on précisera, par souci de complétude, que la loi fit l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle qui le rejeta. Voy. C. const., 13 juillet 2005, n° 125/2005.

¹²⁷ L'on passera sous silence la loi du 30 décembre 2009 relative à la lutte contre la piraterie maritime, *M.B.*, 14 janvier 2010 qui inclut au sein du paragraphe 2 de l'article 137 du Code pénal les actes de piraterie visés à l'article 3 de cette loi. Voy. B. MICHEL, « Les lois du 30 décembre 2009 relatives à la lutte contre la piraterie maritime », *Rev. dr. pén.*, 2010/7, p. 854 à 877 ; J.F. LECLERCQ, « La répression en droit belge des actes de piraterie moderne entravant le transport maritime, exemple d'une union fédérale réussie », *Mercuriale, R.D.I.D.C.*, 2012/2, p. 241 à 260 ; R.W., 2011-2012/7, p. 334 à 365.

du droit belge à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme¹²⁸ et à la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008¹²⁹. Elle incrimine désormais trois nouveaux comportements. Le premier consiste en l'incitation publique à commettre une infraction terroriste prévu à l'article 140bis du Code pénal. Ce dernier fut cependant l'objet de modifications substantielles en 2016¹³⁰. Il est désormais libellé en ces termes :

« sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui diffuse ou met à la disposition du public de toute autre manière un message, avec l'intention d'inciter directement ou indirectement à la commission d'une des infractions visées aux articles 137 ou 140sexies, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros [...] ».

Rappelons qu'un recours en annulation fut introduit à l'encontre des modifications apportées à la disposition en 2016¹³¹, aboutissant à l'annulation de l'abrogation des termes *« lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises »* au motif que l'atteinte portée à la liberté d'expression était disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi, à savoir la facilitation de la preuve de l'incitation au terroriste. Par l'effet de l'annulation de l'abrogation, la disposition renaît par conséquent de ses cendres et la condition du risque s'impose à nouveau.

Le deuxième comportement incriminé consiste au recrutement d'une personne en vue de commettre une infraction terroriste¹³². Le troisième et dernier est double en ce qu'il punit de réclusion tant le fait de donner des instructions ou une formation pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou de substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques que le fait de se faire

donner des instructions ou suivre une formation de ce type¹³³.

On comprend aisément que l'existence d'indices sérieux concernant l'un de ces trois faits pourraient fonder une décision de fermeture ordonnée par le bourgmestre. En effet, tant des incitations publiques que des potentielles recrutements ou encore des formations peuvent se dérouler au sein d'établissements, par exemple de lieux de culte¹³⁴.

20. - Tel n'est cependant pas le cas de l'article 140sexies du Code pénal, inséré par une loi du 20 juillet 2015¹³⁵, qui incrimine tant le fait d'entrer sur le territoire national que de le quitter et ce, en vue de la commission, en Belgique ou à l'étranger, d'une infraction terroriste. Rappelons simplement que la Cour constitutionnelle a rejeté le recours en annulation introduit à l'encontre de cette disposition¹³⁶.

21. - Enfin, une dernière loi, datant du 14 décembre 2016¹³⁷, franchit un pas supplémentaire en incriminant, de manière générale, la préparation d'une infraction terroriste¹³⁸. L'exposé des motifs énonce ceci :

« les actes préparatoires visent à faciliter et rendre possible l'exécution d'un crime ou d'un délit mais ne constituent pas des actes matériels constitutifs de ladite infraction. Dans l'acte préparatoire, l'auteur se procure les moyens de l'infraction. [...] »

L'incrimination générale des actes préparatoires sans circonscrire ceux-ci n'offre pas suffisamment de précision. L'incrimination des actes préparatoires est délicate. Elle se caractérise par l'incrimination d'actes qui peuvent n'avoir rien d'illégal mais qui deviennent constitutifs d'une infraction parce qu'ils sont couplés à une "intention", celle de commettre un acte terroriste. C'est une évolution fondamentale de notre droit pénal qui est nécessaire, pour le cas précis du terrorisme, mais qui doit être

¹²⁸ Adoptée à Varsovie le 16 mai 2005, signée par la Belgique le 19 janvier 2006, non ratifiée.

¹²⁹ Modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.U.E.*, L 330, 9 décembre 2008, p. 21 et s.

¹³⁰ Loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), *M.B.*, 11 août 2016. Voy. J. ROELANDT, « De strijd tegen het terrorisme : een overzicht van de recente wettelijke ingrepen in het straf(proces)recht », *N.C.*, 2017/1, p. 18 à 21.

¹³¹ C. const., 15 mars 2018, n° 31/2018, B.4. à B.9.

¹³² Art. 140ter du Code pénal.

¹³³ Arts. 140quater et 140quinquies du Code pénal.

¹³⁴ En cas de prêches appelant à la commission d'une infraction terroriste.

¹³⁵ Visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 5 août 2015. Voy. M.-A. BEERNAERT, « Renforcement de l'arsenal législatif anti-terroriste : entre symboles et prévention », *J.T.*, 2015/40, p. 833 à 836 ; J. ROELANDT, *op. cit.*, p. 11 à 13.

¹³⁶ C. const., 18 janvier 2018, n° 8/2018.

¹³⁷ Loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme précitée.

¹³⁸ Art. 140septies du Code pénal.

encadrée » (nous soulignons)¹³⁹.

L'élément déterminant de cette nouvelle infraction découle par conséquent du lien unissant, d'une part, les éléments matériels des actes préparatoires et, d'autre part, la volonté, l'intention de commettre une infraction terroriste visée à l'article 137 du Code pénal¹⁴⁰. Du reste, le paragraphe deux de l'article 134septies du Code pénal contient une liste non exhaustive d'actes préparatoires à la commission d'une infraction terroriste. Dans le cas qui nous occupe, les plus relevant et permettant au bourgmestre de procéder à la fermeture d'un établissement dans lequel se dérouleraient des faits constitutifs d'une infraction terroriste au sens du livre II, titre I^{er}ter du Code pénal sont de : (1) détenir, chercher, acquérir, transporter ou fabriquer des objets ou des substances susceptibles de présenter un danger pour autrui ou de provoquer des pertes économiques considérables ; (2) détenir, chercher, acquérir, transporter ou fabriquer des moyens financiers ou matériels, des faux documents ou des documents obtenus illégalement, des supports informatiques, des moyens de communication, des moyens de transports ; (3) détenir, chercher, acquérir des locaux pouvant servir de retraite, de lieu de réunion, de lieu de rencontre ou de logement.

C. L'existence d'indices sérieux

22. - Le bourgmestre ne pourra procéder à la fermeture d'un établissement que s'il existe des indices sérieux de faits constitutifs d'une infraction terroriste. L'usage des termes « indices sérieux » n'est pas étranger au droit de manière générale¹⁴¹ et au droit administratif en particulier¹⁴². La locution reste cependant vague et les travaux préparatoires ne permettent pas d'en cerner la portée exacte. Tout au plus ceux-ci précisent que le bourgmestre doit appuyer son action sur des éléments formels

et concrets¹⁴³. La question n'est par conséquent pas tant l'existence de telles indices mais bien leur connaissance par le bourgmestre. Deux approches, l'une organique, l'autre fonctionnelle, peuvent être mises en évidence.

23. - Selon une approche organique, le bourgmestre disposera d'informations en raison de sa participation à diverses plateformes de concertation ou de décision. L'on en épinglera deux.

Le conseil zonal de sécurité, tout d'abord, est un organe collégial instauré dans chaque zone de police et composé des bourgmestres de la zone de police, du procureur du Roi, du chef de corps de la police locale et du directeur coordonnateur administratif de la police fédérale (DirCo)¹⁴⁴. L'une de ses missions consiste en « la promotion et la coordination optimale de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire ». Comme le précise le troisième rapport intermédiaire sur le volet « architecture de la sécurité » de la Commission d'enquête parlementaire « attentats », « le conseil zonal de sécurité peut être utilisé pour aborder les questions de terrorisme et de radicalisation violente, en coordonnant au mieux les approches administratives et judiciaires »¹⁴⁵.

La cellule de sécurité intégrale locale (CSIL), ensuite, est une plateforme de concertation locale dont la mise en œuvre dans chaque commune est encouragée par la circulaire confidentielle du 21 août 2015 concernant les *Foreign Terrorist Fighters* (ci-après F.T.F.). Elle est composée du bourgmestre, du chef de corps de la zone de police locale, des services socio-préventifs de la commune et d'autres acteurs qui peuvent être associés, comme par exemple le fonctionnaire chargé de la déradicalisation dans la commune, s'il existe¹⁴⁶. Elle a pour objectif « de faciliter les échanges d'informations et d'in-

¹³⁹ Avis n° 59.147/3 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 22 avril 2016, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1951/1, p. 25 et 26.

¹⁴⁰ « En outre, cette intention doit toujours être prouvée sur la base d'éléments concrets. Il importe au plus haut point que les actes préparatoires puissent être liés à la preuve, sur la base d'éléments concrets et concordants, qu'il existe une volonté évidente de commettre une infraction terroriste déterminée. Comme l'observe à juste titre le délégué, il ne sera pas toujours facile d'établir ce lien ; or, compte tenu du caractère éventuellement neutre en soi de l'acte préparatoire, ce lien est essentiel pour satisfaire au principe de légalité en matière pénale et pour pouvoir démontrer la culpabilité. » (*Ibid.*, p. 27)

¹⁴¹ Particulièrement en droit pénal et droit de la procédure pénale où la formule est utilisée à maintes reprises. Voy. par exemple les arts. 43quater du Code pénal, 46bis1, 46ter et suivants, 61bis, etc. C.I.Cr.

¹⁴² Voy. les articles 134quinquies de la N.L.C. et 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants.

¹⁴³ « Il peut s'agir de plaintes ou de constatations rapportées par les services de police à la suite, par exemple, d'un contrôle, voire d'informations communiquées par le ministère public ou par toute autorité publique. » *Voy. Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1473/1, p. 3 et 4. Les travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses et insérant l'article 9bis dans la loi sur le trafic de stupéfiants précisaient par ailleurs que « les cas visés sont évidemment ceux où des opérations judiciaires à grande échelle ont eu lieu sous la forme de razzias, des perquisitions, des saisies, etc. qui ont apporté des charges considérables », ce qui est transposable au cas d'espèce, lorsqu'il s'agira pour le bourgmestre d'agir avec toute la célérité requise. *Voy. Projet de loi portant des dispositions diverses, Exposé des motifs, Doc.*, Ch., 2005-2006, n° 2518/1, p. 46.

¹⁴⁴ Voy. l'art. 35 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

¹⁴⁵ *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 1752/8, p. 437.

¹⁴⁶ Pour d'autres exemples, voy. D. VAN DAELE, « De bestuurlijke sluiting van inrichtingen in geval van terroristische activiteiten... », *op. cit.*, p. 569.

tensifier la collaboration entre les pouvoirs locaux, les services sociaux et les services de prévention »¹⁴⁷ au sujet des F.T.F. La mise en œuvre pratique des CSIL a néanmoins suscité nombre de problèmes soulignés par la Commission d'enquête parlementaire¹⁴⁸, notamment au regard de la faculté laissée à chacune des communes de mettre sur pied une CSIL, du champ d'application limité de leur mission – le suivi des F.T.F. – et du secret professionnel. Un projet de loi a été déposé à la Chambre le 2 juillet 2018¹⁴⁹ après son approbation au sein du Conseil des ministres le 27 avril 2018¹⁵⁰. Il entend rencontrer les remarques émises par la Commission. Ainsi, son article 2 dispose que chaque bourgmestre « crée une Cellule de Sécurité intégrale locale (en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme), dénommée ci-après "CSIL R" »¹⁵¹. Le même article poursuit en précisant que « la CSIL R a pour but de prévenir des infractions terroristes visées au Titre I^{er} du Livre II du Code pénal ». Enfin, et il s'agit de la principale nouveauté, les CSIL R seront considérées comme des structures de concertation au sens de l'article 458^{ter} nouveau du Code pénal¹⁵² qui dispose en son paragraphe premier qu'« il n'y a pas d'infraction lorsqu'une personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets, communique ceux-ci dans le cadre d'une concertation organisée soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, soit moyennant une autorisation motivée du procureur du Roi »¹⁵³.

24. – Selon une approche fonctionnelle, différents mécanismes ont été mis en place ou peuvent être mobilisés par le bourgmestre afin qu'il acquière des informations suffisantes pour procéder à la fermeture d'un établissement. Ils sont, selon la Commission d'enquête parlementaire, loin d'être suffisants¹⁵⁴.

Premièrement, rappelons que l'article 44/1, paragraphe 4, de la loi sur la fonction de police dispose que « lorsque, dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire, les services de police acquièrent la connaissance de données à caractère personnel et d'informations intéressant l'exercice de la police administrative et qui peuvent donner lieu à des décisions de police administrative, ils en informent sans délai ni restriction, avec confirmation écrite, les autorités de police administrative compétentes, sauf si cela peut porter atteinte à l'exercice de l'action publique, mais sans préjudice des mesures nécessaires à la protection des personnes et de la sécurité ou de la santé publique en cas de péril grave et immédiat pour celle-ci » (nous soulignons)¹⁵⁵.

Deuxièmement, le bourgmestre est destinataire de certaines informations contenues dans deux banques de données communes des ministères de l'Intérieur et de la Justice concernant, d'une part, les *Terrorist Fighters* (T.F.)¹⁵⁶ et, d'autre part, les Propagandistes de haine^{157/158}. Celles-ci furent créées par deux arrêtés royaux adoptés sur la base de l'article 44/2, § 2 de la loi sur la fonction de

¹⁴⁷ Doc., Ch., 2016-2017, n° 1752/8, p. 448.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 166 à 171.

¹⁴⁹ Projet de loi portant création de cellules de sécurité intégrales locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, Doc., Ch., 2017-2018, n° 3209/1, devenu la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, M.B., 14 septembre 2018.

¹⁵⁰ Voy. <https://www.besafe.be/fr/actualite/C3%A9s/creation-de-cellules-de-securite-integrales-locales-en-matiere-de-radicalisme>.

¹⁵¹ Une faculté est laissée aux bourgmestres de s'associer pour créer une CSIL R commune pour le territoire de toutes les communes pour lesquelles ils sont compétents. Voy. l'art. 2, al. 2 du projet de loi.

¹⁵² Article 5 du projet de loi.

¹⁵³ Inséré par la loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, M.B., 24 juillet 2017 (dite loi pot-pourri V), art. 313. Pour les travaux préparatoires, voy. Projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, Exposé des motifs, Doc., Ch., 2016-2017, n° 2259/1, p. 214 à 230 ; Rapport, Doc., Ch., 2016-2017, n° 2259/8, p. 89 à 98. Voy. aussi la Proposition de loi relative à la concertation de cas organisée entre dépositaires d'un secret professionnel, Doc., Ch., 2015-2016, n° 1910/1 et l'Avis n° 60.253/3 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 18 novembre 2016, Doc., Ch., 2016-2017, n° 1910/2.

¹⁵⁴ Par. exemple : Doc., Ch., 2016-2017, n° 1752/8, p. 461 à 463.

¹⁵⁵ Pour une analyse de la disposition, Voy. A. LINERS e.a., *La loi sur la fonction de police. Le manuel de la fonction de police*, 20^e éd., Bruxelles, Politeia, 2017, p. 462 à 464.

¹⁵⁶ Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters, M.B., 22 septembre 2016, tel que modifié par l'arrêté royal du 23 avril 2018 modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{re} bis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters vers la banque de données commune Terrorist Fighters, M.B., 30 mai 2018, ci-après arrêté royal T.F.

¹⁵⁷ Arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{re} bis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, M.B., 30 mai 2018, ci-après arrêté royal Propagandistes de haine.

¹⁵⁸ Voy. aussi les avis rendus par la Commission de la protection de la vie privée respectivement n° 04/2018 du 17 janvier 2018 et n° 05/2018 du 17 janvier 2018.

police. Ces arrêtés, rigoureusement semblables, ne diffèrent que par le champ des personnes concernées par le traitement des données à caractère personnel contenues au sein de ces banques de données. Ainsi, le premier vise désormais tant les *Foreign Terrorist Fighters* (F.T.F.) – c'est-à-dire des personnes qui, dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif, ont pour objectif, celui-ci s'étant réalisé ou non, de se rendre dans « une zone de conflit djihadiste »^{159/160} – que les *Homegrown Terrorist Fighters* (H.T.F.) – à savoir des personnes présentant un lien avec la Belgique et pour lesquelles il existe des indications sérieuses « qu'elles ont l'intention de recourir à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre leurs objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces » ou « qu'elles donnent intentionnellement un soutien, notamment logistique, financier, ou aux fins de formation ou recrutement » aux F.T.F. ou aux H.T.F.¹⁶¹ Le second s'intéresse à des entités, définies comme « toute personne physique ou morale, association de fait, y compris l'ensemble des moyens utilisés »¹⁶², et remplissant les quatre conditions cumulatives suivantes : 1° avoir pour objectif de porter atteinte aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'Etat de droit ; 2° justifier l'usage de la violence ou de la contrainte comme moyen d'action ; 3° propager ses convictions aux autres en vue d'exercer une influence radicalisante ; 4° avoir un lien avec la Belgique¹⁶³. Ces données à caractère personnel, ainsi que l'ensemble des informations non classifiées¹⁶⁴ enregistrées dans les deux banques de données ayant trait à l'un de ces individus constituent la fiche de renseignement¹⁶⁵. Le bourgmestre n'a pas accès à celle-ci. Il est, en revanche, destinataire de la carte d'information « relative aux terrorist fighters [et aux propagandistes de haine] qui ont établi leur résidence ou domicile dans sa commune, la fréquentent régulièrement ou y organisent régulièrement des activités »¹⁶⁶. Il s'agit d'un extrait de la

fiche de renseignement contenant les données et informations strictement nécessaires pour l'accomplissement de ses missions¹⁶⁷. L'article 12, paragraphe 2 des deux arrêtés royaux précise d'ailleurs que « le bourgmestre utilise, après un éventuel contact avec le chef de corps de la zone de police qui lui a transmis la carte d'information, les données à caractère personnel et informations émanant de celle-ci dans le cadre de ses compétences légales et sous sa propre responsabilité ». Comme on le verra, cela ne sera pas sans poser problème au regard de la motivation de la décision de fermeture en tant que telle¹⁶⁸.

Pour le surplus, on rappellera que les autorités locales, dont le bourgmestre, ne peuvent avoir accès au casier judiciaire des personnes, par exemple, sur lesquels pèseraient des indices sérieux de faits constitutifs d'une infraction terroriste, ces administrations n'étant pas visées par l'arrêté royal d'exécution¹⁶⁹ des articles 589, alinéa 2 et 594 du Code d'instruction criminelle (ci-après C.I.Cr.). Par contre, le bourgmestre pourrait, comme toute personne non directement intéressée, consulter ou obtenir copie du dossier répressif sur autorisation du ministère public conformément à l'article 21bis, alinéa 3 du C.I.Cr.¹⁷⁰

4. Conditions de procédure

25. – Si les notions d'établissement et d'infractions terroristes sont à ce point larges qu'elles ne constituent guère des balises à la compétence dévolue au bourgmestre de procéder à la fermeture des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, diverses règles de procédure permettent d'encadrer le pouvoir d'action du premier magistrat de la commune. Celles-ci sont tantôt incluses dans la disposition elle-même, tantôt ressortent des principes généraux du droit administratif. Dans un premier temps, nous passerons en revue les exigences de concertation préalable avec les autorités judiciaires (A)

¹⁵⁹ Défini comme « le territoire en proie à une lutte livrée afin de propager, d'imposer ou de protéger de manière violente une vision de la religion islamique et qui est défini par le Conseil national de sécurité sur proposition du responsable du traitement des données de la banque de données Terrorist Fighters sur base de l'analyse stratégique effectuée par l'Organe pour la coordination de l'analyse de la menace » (art. 1^{er}, 13° de l'arrêté royal T.F.).

¹⁶⁰ Voy. pour les termes exacts employés par l'arrêté royal T.F., l'article 6.

¹⁶¹ Art. 6 de l'arrêté royal Propagandistes de haine.

¹⁶² Art. 1^{er}, 10° de l'arrêté royal Propagandistes de haine.

¹⁶³ Art. 6, § 1^{er}, 1° de l'arrêté royal Propagandistes de haine.

¹⁶⁴ Au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, M.B., 7 mai 1999.

¹⁶⁵ Voy. l'art. 1^{er}, 11° de l'arrêté royal T.F. et l'art. 1^{er}, 14° de l'arrêté royal Propagandistes de haine.

¹⁶⁶ Art. 12, § 1^{er} des arrêtés royaux T.F. et Propagandistes de haine.

¹⁶⁷ Art. 1^{er}, 12° de l'arrêté royal T.F. et art. 1^{er}, 15° de l'arrêté royal Propagandistes de haine.

¹⁶⁸ Voy. *infra* n° 38.

¹⁶⁹ Arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'accès de certaines administrations publiques au Casier judiciaire central, M.B., 24 août 2001.

¹⁷⁰ Sur ceci, voy. D. VAN DAELE, « De bestuurlijke sluiting van inrichtingen in geval van terroristische activiteiten... », *op. cit.*, p. 568 et 569.

et de nécessité d'entendre le responsable de l'établissement dans ses moyens de défense (B). Nous nous arrêterons ensuite sur l'obligation de motivation de la décision (C) et sur sa confirmation ultérieure par le collège des bourgmestre et échevins (D). Nous terminerons par la décision de fermeture en tant que telle, sa durée et les mesures pouvant être mobilisées pour la faire respecter (E) ainsi que par les voies de recours ouvertes à l'encontre de celle-ci (F).

A. Concertation préalable

26. - L'article 134septies de la N.L.C., à l'instar de ses homologues concernant le trafic de stupéfiants et le trafic et la traite des êtres humains¹⁷¹, exige de la part du bourgmestre que celui-ci se consulte avec les autorités judiciaires préalablement à la prise d'une décision de fermeture d'un établissement. L'objectif d'une telle concertation consiste à s'assurer que la décision de fermeture ne puisse interférer avec une enquête en cours ou la compromettre¹⁷².

27. - Concrètement, le parquet fédéral est compétent sur la base de l'article 144ter du Code judiciaire pour exercer l'action publique concernant les infractions terroristes¹⁷³ « si une bonne administration de la justice l'exige »¹⁷⁴. Dans le cas contraire, ce sera le parquet du procureur du Roi territorialement compétent qui l'exercera. Deux principes permettent une saine répartition des compétences entre les différents parquets : ceux de l'information et de la concertation. Premièrement, l'article 144ter enjoint au procureur du Roi d'informer d'office le procureur fédéral

lorsqu'il est saisi d'une infraction terroriste¹⁷⁵. Il enjoint, par ailleurs, au procureur fédéral d'informer le procureur du Roi chaque fois que cela s'avérera important pour l'exercice de l'action publique par ce dernier¹⁷⁶. Deuxièmement, l'article 144ter privilégie la concertation entre les deux parquets afin de résoudre « les conflits de compétence » pouvant survenir entre eux. Au final cependant, le procureur fédéral tranchera qui, de lui ou du procureur du Roi, exercera l'action publique¹⁷⁷.

Par conséquent, le bourgmestre devra communiquer au parquet fédéral et au procureur du Roi son intention de procéder à la fermeture d'un établissement. Ceux-ci, le cas échéant en collaboration avec le juge d'instruction¹⁷⁸, feront valoir leur point de vue sur l'opportunité d'une telle décision et son implication sur une éventuelle enquête pénale en cours¹⁷⁹. Le bourgmestre gardera néanmoins la pleine maîtrise de sa compétence et ne sera pas lié par les avis formulés par les autorités judiciaires malgré l'existence d'amendements en ce sens¹⁸⁰. Une obligation de motivation renforcée¹⁸¹ et des incidences sur ses responsabilités civile, pénale et politique sont à prévoir si le bourgmestre décide de ne pas suivre ces dernières.

28. - La section de législation du Conseil d'Etat s'était émue du fait que la concertation préalable avec les autorités judiciaires pouvait porter atteinte au secret de l'information et de l'instruction ainsi qu'au respect dû à la présomption d'innocence consacrée notamment par l'article 6, § 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales¹⁸² et l'article 48.1

¹⁷¹ Respectivement les articles 9bis de la loi du 24 février 1921 et 134quinquies de la N.L.C.

¹⁷² Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 21 et 25.

¹⁷³ La loi précitée du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III) a précisé ce qu'il fallait entendre par infraction terroriste au sens de l'article 144ter du Code judiciaire. Il s'agit désormais des « infractions commises avec usage de violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces, et spécialement les infractions visées au livre II, titre Ier du Code pénal » (la précision faisant l'objet du soulignement).

¹⁷⁴ « Il s'indique que le parquet fédéral traite uniquement l'affaire si son intervention signifie une plus-value pour une bonne administration de la justice » (nous soulignons) (Proposition de loi concernant le parquet fédéral, Commentaire des articles, Doc., Ch., 2000-2001, n° 897/1, p. 13). Voy. aussi M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, *Manuel de procédure pénale*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, 2012, p. 49 à 52.

¹⁷⁵ Le paragraphe deux de l'article 144ter ajoute qu'« il en informe en outre le procureur fédéral chaque fois que cette information revêt un intérêt pour l'action publique exercée par celui-ci ».

¹⁷⁶ Article 144ter, § 4 du Code judiciaire.

¹⁷⁷ M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, *op. cit.*, p. 51.

¹⁷⁸ Rappelons que depuis la loi du 27 décembre 2005 portant des modifications diverses au Code d'instruction criminelle et au Code judiciaire en vue d'améliorer les modes d'investigation dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, M.B., 30 décembre 2005, il existe des juges d'instruction spécialisés en matière de terrorisme (art. 79, al. 2 à 4 du Code judiciaire). Voy. aussi l'arrêté royal du 22 mai 2006 fixant le quota des juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme, M.B., 29 mai 2006.

¹⁷⁹ D. VAN DAELE, « De bestuurlijke sluiting van inrichtingen in geval van terroristische activiteiten... », *op. cit.*, p. 570.

¹⁸⁰ Le premier amendement visait à remplacer la concertation et subordonner la compétence du bourgmestre à une demande expresse émanant du parquet fédéral ou du parquet du procureur du Roi territorialement compétent. Le second conditionnait la décision de fermeture à la délivrance d'un avis conforme de la part des autorités judiciaires. Voy. Proposition de loi modifiant l'article 134quinquies de la Nouvelle Loi Communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, Amendements, Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/10.

¹⁸¹ Voy. *infra* n° 38 et suivants.

¹⁸² Doc., Ch., 2015-2016, n° 1473/3, p. 7 et 8.

de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

29. - Le secret de l'information et le secret de l'instruction, tout d'abord, sont consacrés respectivement aux articles 21^{quinq} et 57 du C.I.Cr. Selon la Cour de cassation, « le secret de l'instruction, corollaire de la procédure inquisitoriale, entraîne une double conséquence : d'une part, les éléments de la procédure ne peuvent être communiqués à l'inculpé lui-même ou à son conseil que dans les conditions déterminées par la loi et, d'autre part, la divulgation de ces éléments à des tiers est, en règle, interdite »¹⁸³. Le bourgmestre étant tiers à la procédure pénale en cours, le secret s'impose à son égard, en principe, de manière absolue¹⁸⁴. Cependant, la Cour a pris le soin de préciser ultérieurement que « le secret de l'instruction préparatoire ne constitu[ait] pas un principe général de droit »¹⁸⁵ et que dès lors la loi pouvait prévoir des exceptions à l'application de ce dernier¹⁸⁶.

Deux interprétations du prescrit de l'article 134^{septies} de la N.L.C. peuvent être avancées. Il est possible de considérer qu'en prévoyant l'exigence d'une concertation entre le bourgmestre et les autorités judiciaires préalablement à toute décision de fermeture, le législateur a consacré une nouvelle exception au principe du secret de l'information et de l'instruction¹⁸⁷. Dès lors, le procureur du Roi ou le procureur fédéral pourrait communiquer toute information utile au bourgmestre afin qu'il exerce sa compétence et puisse motiver adéquatement sa décision¹⁸⁸ sans transiter par l'une des exceptions existant auparavant. Par contre, si la concertation n'est pas vue comme intégrant en elle-même une exception au secret

de l'instruction, les autorités judiciaires tenues au secret devront faire valoir une autre exception permettant de justifier le transfert de renseignements frappés du sceau du secret. L'article 125 du tarif criminel semble pouvoir être mobilisé¹⁸⁹. Celui-ci permet la délivrance d'expéditions ou copies d'actes d'instruction et de procédure moyennant cependant l'autorisation expresse du procureur général près la Cour d'appel¹⁹⁰.

30. - La présomption d'innocence ensuite, ne trouvera à s'appliquer qu'à partir du moment où la personne concernée¹⁹¹ fera l'objet d'une « accusation en matière pénale »¹⁹², ce qui sera presque toujours le cas. En effet, soit une enquête pénale est déjà en cours au moment de la phase de concertation prévue à l'article 134^{septies} de la N.L.C. ; soit le bourgmestre entend procéder à la fermeture d'un établissement en l'absence de toute procédure pénale mais pour lequel il a connaissance d'indices sérieux de faits constitutifs d'une infraction terroriste. Dans ce dernier cas, il devra, en application de l'article 29 du C.I.Cr., siège de la dénonciation en matière pénale, donner avis « sur-le-champ » au procureur du Roi¹⁹³. Cet avis pourra se faire par l'intermédiaire de la concertation et l'on imagine mal, en matière de terrorisme, que le procureur du Roi ou le procureur fédéral ne procède pas à l'ouverture d'une information sur le sujet, ce qui, par conséquent, aboutirait aussi à permettre aux personnes concernées de bénéficier du principe de la présomption d'innocence.

Par ailleurs le Conseil d'Etat s'est déjà prononcé sur la question dans un arrêt qui concernait la fermeture d'un magasin de nuit sur la base de l'article 9^{bis} de la loi sur

¹⁸³ Cass., 2 mars 1988, *Pas.*, I, 1988, p. 795.

¹⁸⁴ Sur les rapports entre le secret de l'instruction et l'administration, voy. A. JACOBS, « Le secret de l'information et de l'instruction. Le principe et l'exception des communications à la presse », *La loi du 12 mars 1998 réformant la procédure pénale*, M. Franchimont (dir.), Liège, Coll. scientifique de la Faculté de droit de Liège, 1998, p. 219 à 286, spéc. p. 226, n.b.p. 12.

¹⁸⁵ Cass., 28 avril 1999, R.G. P.98.0936.F ; Cass., 1^{er} décembre 1999, R.G. P.99.0847.F.

¹⁸⁶ Cass., 26 mars 2003, R.G. P.03.0238.F ; Cass., 2 janvier 2013, R.G. P.12.2052.N. Voy. pour un cas d'application concernant l'inspection sociale : Cass., 29 octobre 2007, R.G. S.05.0131.N.

¹⁸⁷ Voy. l'intervention du député Hans BONTÉ au cours des travaux préparatoires : « une concertation préalable entre le bourgmestre et le parquet n'est pas réalisable ou pas souhaitable, en raison du secret de l'enquête (information ou instruction). Si la concertation est tout de même inscrite dans la loi, il est d'une importance cruciale que le parquet partage toutes les informations à cet égard avec le bourgmestre concerné et l'administration locale. Il s'agit donc de toutes les informations de l'enquête, ce qui est une conséquence logique du choix d'une concertation préalable. La question qui en découle est la suivante : le bourgmestre peut-il ou doit-il à son tour partager ces informations avec ses services de police ? » (nous soulignons) (Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 5, 13, 22 et 27)

¹⁸⁸ Sur la motivation, voy. *infra* n° 38.

¹⁸⁹ Arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive, M.B., 30 décembre 1950.

¹⁹⁰ Voy. A. JACOBS, *op. cit.*, p. 244 à 246.

¹⁹¹ C'est-à-dire la ou les personne(s) sur lesquelles pèsent des indices sérieux de faits constitutifs d'infractions terroristes et non seulement le responsable de l'établissement.

¹⁹² Voy. P. GILLIAUX, *Droit(s) européen(s) à un procès équitable*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 780 à 783.

¹⁹³ L'article 29, al. 1^{er} C.I.Cr. dispose que « toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public (...) qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs » (nous soulignons).

le trafic de stupéfiants. Il a considéré que « l'acte attaqué est une mesure de police administrative qui ne préjuge pas des suites que l'affaire pourrait avoir sur le plan pénal et qui ne porte pas atteinte à la présomption d'innocence »¹⁹⁴.

Le Tribunal de l'Union européenne a eu à connaître d'un cas similaire. Le requérant alléguait une violation du principe de la présomption d'innocence en ce qu'il avait été inscrit sur une liste impliquant le gel de ses fonds¹⁹⁵ alors qu'il interjetait appel de sa condamnation pour participation à une organisation criminelle à but terroriste. Le Tribunal précisa ceci :

« le respect de la présomption d'innocence exige que toute personne accusée d'une infraction soit présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Toutefois, ce principe ne s'oppose pas à l'adoption de mesures conservatoires, qui, en principe, ne constituent pas des sanctions et ne préjugent aucunement de l'innocence ou de la culpabilité de la personne visée par celles-ci. De telles mesures conservatoires doivent, notamment, être prévues par la loi, être adoptées par une autorité compétente et présenter un caractère limité dans le temps. »¹⁹⁶

Rappelons tout de même, comme la section de législation dans son avis¹⁹⁷, que, selon la Cour européenne des droits de l'Homme :

« l'article 6 § 2 protège le droit de toute personne à être « présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie » [...]. Ainsi, la présomption d'innocence se trouve méconnue si une décision judiciaire concernant une personne reflète le sentiment que celle-ci est coupable, alors que sa culpabilité n'a pas été préalable-

ment légalement établie : il suffit, même en l'absence de constat formel, d'une motivation donnant à penser que le juge considère l'intéressé comme coupable. Sa portée est étendue et exige qu'aucun représentant de l'État ou d'une autorité publique ne déclare qu'une personne est coupable d'une infraction avant que sa culpabilité n'ait été établie par un « tribunal » [...].

Une distinction doit être faite entre, d'une part, les décisions ou les déclarations qui reflètent le sentiment que la personne concernée est coupable et, d'autre part, celles qui se bornent à décrire un état de suspicion. Les premières violent la présomption d'innocence, tandis que les deuxièmes sont considérées comme conformes à l'esprit de l'article 6 de la Convention [...].

À cet égard, ce qui importe c'est le sens réel des déclarations en question, et non leur forme littérale. En effet, le fait que les propos en question soient tenus sous une forme interrogative ou dubitative ne suffit pas pour les soustraire à l'emprise de l'article 6 § 2 de la Convention ; en cas contraire, la présomption d'innocence serait privée de toute effectivité [...]. » (nous soulignons)¹⁹⁸

Ainsi, le principe de la présomption d'innocence doit être respecté par le bourgmestre qui devra se montrer vigilant quant à la façon dont il motivera sa décision de fermeture¹⁹⁹.

31. - Pour le surplus, le texte ne précise pas la manière dont la concertation doit se dérouler. Il a seulement été précisé, par un arrêt émanant de la sixième chambre du Conseil d'Etat sur base de l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants, que « la disposition précitée n'exige pas que cette concertation fasse l'objet d'un procès-verbal ni que celui-ci soit annexé à la décision de ferme-

¹⁹⁴ C.E. (6^e ch.), 19 août 2014, *s.p.r.l. Day and Night International*, n° 228.206.

¹⁹⁵ La position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, J.O.C.E., L 344, 28 décembre 2001, p. 93 et s. prescrit en son article 1^{er}, § 4 que « la liste à l'annexe est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits. Les personnes, groupes et entités identifiés par le Conseil de sécurité des Nations unies comme liés au terrorisme et à l'encontre desquelles il a ordonné des sanctions peuvent être incluses dans la liste » (nous soulignons). Voy. Y. MOINY, « Le règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités impliquées dans des actes de terrorisme – Un règlement communautaire à revoir en profondeur ? », *R.D.T.L.*, 2007/2, p. 187 à 220.

¹⁹⁶ Trib., 2 septembre 2009, arrêt *El Morabit c. Royaume des Pays-Bas*, T-37/07, § 40.

¹⁹⁷ Doc., Ch., 2015-2016, n° 1473/3, p. 7 et 8 qui cite Cour eur. D.H., 18 mars 2010, arrêt *Kouzman c. Russie*, req. n° 58939/00, § 59.

¹⁹⁸ Cour eur. D.H., 21 juillet 2015, arrêt *Neagoe c. Roumanie*, req. n° 23319/08, § 41 à 43. Dans le même sens, voy. par exemple : Cour eur. D.H., 15 octobre 2013, arrêt *Gutsanovi c. Bulgarie*, req. n° 34529/10, § 191 à 192 ; Cour eur. D.H., 27 janvier 2015, arrêt *Toni Kostadinov c. Bulgarie*, req. n° 37124/10, § 113 à 115 ; Cour eur. D.H., 10 novembre 2015, arrêt *Slavov et autres c. Bulgarie*, req. n° 58500/10 § 116 à 118 ; Cour eur. D.H., 18 février 2016, arrêt *Rywin c. Pologne*, req. n° 6091/06, § 203 à 206 ; Cour eur. D.H., 28 février 2017, arrêt *Bivolaru c. Roumanie*, req. n° 28796/04, § 121 et 122.

¹⁹⁹ Et de manière plus générale tout forme de prise de position que ce soit une décision, une déclaration ou un communiqué, etc. Voy. P. GILLIAUX, *op. cit.*, p. 784 à 788.

ture »²⁰⁰. Ainsi, il suffirait que le procureur du Roi – et dans le cadre qui nous occupe le procureur fédéral – marque son accord sur la proposition de fermeture pour que l'exigence de concertation soit respectée²⁰¹.

B. Audition préalable

32. - L'article 134septies de la N.L.C., à l'instar des articles 134ter, 134quinquies de la N.L.C. et 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants, prescrit la nécessité pour le bourgmestre d'entendre le responsable dans ses moyens de défense avant de prendre une décision de fermeture d'un établissement²⁰². Aucune autre précision n'est fournie²⁰³.

33. - La locution choisie n'est pourtant pas des plus heureuses en ce qu'elle semble vouloir faire référence au principe du respect dû aux droits de la défense²⁰⁴. Or, il a été démontré *supra*²⁰⁵ que la mesure prévue par l'article 134septies de la N.L.C. n'était pas une sanction mais bien une mesure de police administrative visant à la prévention de la commission d'infractions terroristes. Cette qualification, qui se caractérise par l'absence de volonté de punir l'individu destinataire de la mesure, entraîne, par voie de conséquence, l'inapplicabilité du principe susmentionné²⁰⁶.

34. - La question se pose par ailleurs de savoir si l'intention des parlementaires était de court-circuiter l'application du principe *audi alteram partem*. L'intérêt de celle-ci réside dans la possibilité – ou l'impossibilité – pour le bourgmestre de faire valoir l'une des exceptions, et notamment l'urgence, pour se libérer de la contrainte que peut constituer une audition préalable, à charge toutefois, en cas d'urgence, d'entendre au plus vite l'intéressé après l'adoption de la mesure²⁰⁷. L'écueil avait été soulevé par le député Hans Bonte qui se demandait s'il n'était pas absurde de devoir auditionner les personnes impliquées dans des activités terroristes²⁰⁸. Néanmoins, le texte semble imposer une audition préalable sans qu'aucune dérogation ne lui soit permise, le principe *audi alteram partem* devant, en toute hypothèse et pour ce qui concerne ses exceptions aussi²⁰⁹, s'effacer devant une norme de valeur législative qui lui serait contraire²¹⁰.

35. - La loi ne précise pas non plus les personnes qu'il y a lieu d'entendre. Le terme de « responsable » vise en tout cas le gérant de l'établissement²¹¹. En réalité, il est possible d'affirmer que toutes les personnes pour qui la mesure emporterait des conséquences graves sur leur situation ou sur leurs intérêts doivent être auditionnées par le bourgmestre²¹². Cela englobe tout type de locataire du bien faisant l'objet de la mesure de fermeture ainsi que le propriétaire de l'établissement, si ce n'est pas le gérant lui-même. Le fondement de cette obligation ne trouverait pas sa source au sein de l'article 134sep-

²⁰⁰ C.E. (6^e ch.), 24 juillet 2015, *s.p.r.l. Ibéria*, n° 231.992.

²⁰¹ « Considérant, quant à la deuxième branche, qu'il ressort également du dossier administratif que la "proposition de fermeture administrative d'un débit de boissons sur pied de l'article 9bis de la législation du 24 février 1921 sur le trafic de stupéfiants et analogues", établie par la police, a été soumise au Procureur du Roi qui a marqué son accord le 27 avril 2015 » (C.E. (6^e ch.), 24 juillet 2015, *s.p.r.l. Ibéria*, n° 231.992).

²⁰² L'article 134sexies de la N.L.C. prévoit, pour sa part, une audition devant le collège des bourgmestre et échevins avant la décision de confirmation. Voy. sur ceci, M. NIHOUL en coll. avec A. VASSART, *op. cit.*, p. 385 et 386.

²⁰³ Sur cette question, voy. D. VAN DAELE, « De gemeentelijke aanpak van menselhandel en mensensmokkel... », *op. cit.*, p. 294 et 295 ; D. VAN DAELE, « De bestuurlijke sluiting van inrichtingen in geval van terroristische activiteiten... », *op. cit.*, p. 570 à 572 ; G. GEUDENS, « Artikel 9bis Drugswet : een situering, analyse en evaluatie aan de hand van de rechtspraak », *T. Gem.*, 2017/1, p. 15 à 17 ; *T. Strafr.*, 2017/3, p. 174 à 176.

²⁰⁴ G. GEUDENS, « Artikel 9bis Drugswet... », *op. cit.*, *T. Gem.*, 2017/1, p. 15 ; *T. Strafr.*, 2017/3, p. 174.

²⁰⁵ N° 9 et suivants.

²⁰⁶ Malgré une réelle confusion dans le chef des parlementaires qui ont précisé que « la loi prévoit un certain nombre de garanties (audition dans le respect des droits de la défense (...)) » ou encore qu'« il s'agit d'ailleurs d'une mesure temporaire qui respecte les droits de la défense » (*Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 6 et 13), confusion existant aussi au cours des travaux préparatoires de l'article 134quinquies de la N.L.C. en ces termes : « le présent sous-amendement a pour objectif de faire respecter les droits de la défense » (Proposition de loi insérant un article 134quinquies dans la nouvelle loi communale, relatif aux compétences de police du bourgmestre dans le cadre de la lutte contre les réseaux de traite d'êtres humains, Amendements et Rapport, *Doc.*, Sén., 2010-2011, n° 5-455/2 et 5-455/3, p. 3 et p. 7).

²⁰⁷ C.E. (8^e ch.), 3 juin 2003, *Despontin*, n° 120.119 : « qu'en cas d'urgence, elle eût pu donner un effet immédiat à la mesure, à la condition de prévoir une audition à bref délai ».

²⁰⁸ *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 25.

²⁰⁹ A moins de considérer l'urgence comme un principe général de droit, ce qui ne semble pas être le cas en droit belge. Voy. M. NIHOUL, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office. Pour une relecture civile et judiciaire à l'aide du droit commun à l'exécution*, Bruges, La Chartre, 2001, p. 507, n° 393, p. 592 à 595, n° 477 à 479 et p. 628, n° 503.

²¹⁰ Sous réserve du respect des principes d'égalité et de non-discrimination tels que prévus aux articles 10 et 11 de la Constitution.

²¹¹ C.E. (15^e ch.), 23 novembre 2011, *a.s.b.l. Maison des Loisirs*, n° 216.425 ; C.E. (15^e ch.), 26 mars 2013, *s.c.r.i. Warakzai*, n° 222.988 (9bis loi 24/02/1921).

²¹² F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, « Les droits de la défense et les actes unilatéraux de l'administration : où l'unilatéralité ne va pas sans contradiction », *Les droits de la défense*, P. Martens (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, p. 71, 72 et 77.

ties de la N.L.C. mais dans l'application supplétive du principe général *audi alteram partem*²¹³.

36. - Comme nous venons de le rappeler, le texte ne précise pas la manière dont l'audition doit se dérouler. L'on peut néanmoins se référer aux garanties découlant d'*audi alteram partem* pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec le prescrit de l'article 134septies de la N.L.C. Ainsi, le principe de l'audition préalable impose à l'autorité qui désire prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir utilement ses observations quant à ladite mesure²¹⁴. Le caractère utile ou efficace²¹⁵ implique « que l'intéressé soit préalablement informé des manquements qui lui sont reprochés et des conséquences de ceux-ci de telle sorte qu'il soit en mesure de faire valoir ses explications sur les faits et ses observations sur la mesure envisagée »²¹⁶. L'administré doit donc se faire communiquer au préalable et généralement par l'intermédiaire de la convocation, les rapports de police²¹⁷ ou les procès-verbaux²¹⁸ sur lesquels se fonde le projet de décision du bourgmestre. Plus généralement, il doit avoir accès à l'ensemble du dossier constitué par l'autorité²¹⁹ et disposer d'un délai suffisant pour préparer sa défense²²⁰.

Pour le surplus, le principe *audi alteram partem* n'impose pas au bourgmestre de dresser un procès-verbal de l'audition à laquelle il procède du responsable de cet établissement ; une lettre envoyée à l'intéressé après son audition suffit²²¹.

C. Motivation

37. - Comme tout acte administratif unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui produit des effets juridiques, la décision de fermeture d'un établissement est soumise à l'obligation de motivation formelle telle que contenue dans la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs²²².

Il s'agira pour le bourgmestre de procéder à « l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons qui fondent la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce »²²³. L'étendue de la motivation doit, par ailleurs, être proportionnelle à l'importance de la décision prise²²⁴, sachant, pour ce qui nous concerne, que la fermeture d'un établissement quel qu'il soit n'est jamais anodine au regard de l'atteinte portée aux droits fondamentaux tels que l'inviolabilité du domicile, la liberté de commerce et d'industrie ou encore la liberté de religion²²⁵.

Concernant les considérations de droit, il devra indiquer, dans l'acte, le fondement de sa décision, à savoir l'article 134septies de la N.L.C. Si cette précision semble aller de soi, le Conseil d'Etat a déjà suspendu une décision, prise vraisemblablement sur la base de l'article 134ter de la N.L.C., mais dont le contenu ne permettait pas « de déterminer les dispositions législatives qui en constituent le fondement »²²⁶.

²¹³ Voy. pour un raisonnement similaire : G. GEUDENS, « Artikel 9bis Drugswet... », *op. cit.*, T. Gem., 2017/1, p. 15 et 16 ; T. Strafr., 2017/3, p. 174 et 175 ; D. VAN DAELE, « De gemeentelijke aanpak van menselhandel en mensensmokkel... », *op. cit.*, p. 294.

²¹⁴ C.E. (15^e ch.), 6 octobre 2014, *s.p.r.l. Braserade*, n° 228.662. Voy. aussi C.E. (6^e ch.), 20 septembre 2002, *s.a.-Bimint-Boatyard Investments Company*, n° 110.541 ; C.E. (15^e ch.), 15 février 2011, *s.p.r.l. L'Intemporel*, n° 211.269 ; C.E. (15^e ch.), 26 mars 2013, *s.c.r.i. Warakzai*, n° 222.988 ; C.E. (15^e ch.), 30 septembre 2014, *s.p.r.l. HC Breweries*, n° 228.593 ; C.E. (15^e ch.), 23 février 2015, *s.p.r.l. TuttiFrutti's*, n° 230.265. Concernant le contenu du principe, voy. S. DEPRE e.a., « Etude pratique des principes du contradictoire, des droits de la défense, *audi alteram partem* et non bis in idem », *Les principes généraux de droit administratif*, F. Viseur et S. Ben Messaoud (coord.), Bruxelles, Larcier, 2017, p. 509 à 515 ; F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, p. 83 à 135.

²¹⁵ C.E. (6^e ch.), 24 octobre 2006, *s.p.r.l. Lyad*, n° 164.031.

²¹⁶ C.E. (6^e ch.), 10 avril 2003, *Aksoy*, n° 118.218 ; C.E. (6^e ch.), 25 novembre 2008, *s.p.r.l. Le Petit Bitu II*, n° 188.209 ; C.E. (6^e ch.), 2 août 2010, *s.p.r.l. Les Grands Cèdres*, n° 206.865 ; C.E. (6^e ch.), 13 août 2014, *s.p.r.l. Bultia Bar & Grill*, n° 228.198.

²¹⁷ C.E. (6^e ch.), 2 août 2010, *s.p.r.l. Les Grands Cèdres*, n° 206.865.

²¹⁸ C.E. (15^e ch.), 15 février 2011, *s.p.r.l. L'Intemporel*, n° 211.269.

²¹⁹ C.E. (6^e ch.), 6 juin 2011, *s.p.r.l. K.L.C.*, n° 213.676 ; C.E. (15^e ch.), 30 septembre 2014, *s.p.r.l. HC Breweries*, n° 228.593 ; C.E. (15^e ch.), 13 octobre 2016, *s.p.r.l. Karnak*, n° 236.109.

²²⁰ C.E. (6^e ch.), 6 juin 2011, *s.p.r.l. K.L.C.*, n° 213.676 ; C.E. (6^e ch.), 13 août 2014, *s.p.r.l. Bultia Bar & Grill*, n° 228.198.

²²¹ C.E. (15^e ch.), 13 février 2015, *Longlez*, n° 230.209.

²²² M.B., 12 septembre 1991.

²²³ Par exemple : C.E. (13^e ch.), 8 février 2018, *Degossely*, n° 240.645.

²²⁴ C.E. (13^e ch.), 9 janvier 2018, *Pirard*, n° 240.362.

²²⁵ Voy. *supra* n° 12 et suivants.

²²⁶ « Qu'en effet, ces décisions se réfèrent à la nouvelle loi communale mais sans en préciser la disposition concernée ; que, d'autre part, la référence, dans le corps

Concernant les considérations de fait, le bourgmestre devra révéler l'ensemble des éléments de fait sur la base desquels il a considéré qu'il existait, au sein de l'établissement faisant l'objet de la décision de fermeture, des indices sérieux de faits constitutifs d'une infraction terroriste²²⁷. Il pourra compter notamment sur les différents rapports de police dont il aura pris connaissance mais aussi sur les informations communiquées lors de la concertation préalable avec les autorités judiciaires²²⁸.

Il est possible cependant que le bourgmestre ne suive pas l'avis qui lui serait communiqué par les autorités judiciaires au cours de la concertation préalable²²⁹. Dans ce cas, il nous semble soumis à une obligation de motivation renforcée ou spéciale²³⁰.

Par ailleurs, le bourgmestre veillera à bien respecter le principe de la présomption d'innocence lors de la motivation de la décision de fermeture²³¹. Il veillera aussi à justifier adéquatement le caractère proportionné de la

mesure qu'il envisage de prendre au regard des faits qui lui ont été rapportés²³². Il respectera enfin le principe de spécialité²³³ et celui de l'indépendance des polices, lui interdisant de se fonder sur des motifs qui sont étrangers à la compétence qu'il exerce en vertu de l'article 134septies de la N.L.C.²³⁴ Seule une motivation témoignant de l'existence au sein de l'établissement d'indices sérieux de faits constitutifs d'une infraction terroriste sera légalement admissible. Il n'est, dès lors, pas tout à fait exact d'affirmer que le bourgmestre pourra motiver sa décision de fermeture eu égard à la présence de personne(s) figurant sur la liste OCAM²³⁵ comme devant faire l'objet d'un suivi²³⁶. Si les critères utilisés par l'arrêté royal T.F. permettant d'inclure des individus au sein de la banque de données T.F. sont à rapprocher des éléments constitutifs de certaines infractions terroristes, ils n'en sont pas pour autant en tout point identique²³⁷. Le bourgmestre sera donc attentif à ne pas simplement se référer aux informations contenues au sein de cette banque de données²³⁸ mais justifiera chaque fermeture au regard d'indices sé-

même des décisions, à l'article 74 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ne permet non plus de s'assurer que c'est sur cette base que les décisions ont été prises ; qu'en effet, ni la possibilité pour le contrevenant de faire valoir ses moyens de défense, ni la confirmation de la décision du bourgmestre par le collège des bourgmestre et échevins n'est prévue par cette disposition, alors que ces formalités sont au contraire prévues par l'article 134ter de la nouvelle loi communale ; qu'il en résulte que les décisions critiquées ne sont pas valablement motivées » (C.E. (6^e ch.), 16 juillet 2004, Deprez, n° 133.978).

²²⁷ Voy. de manière analogue concernant l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants : C.E. (6^e ch.), 10 août 2012, s.p.r.l. A.F. Cars, n° 220.445 ; concernant l'article 134quinquies de la N.L.C. : C.E. (15^e ch.), 12 janvier 2017, Anaba, n° 237.025.

²²⁸ Voy. *supra* n° 27 et suivants.

²²⁹ Hypothèse expressément prévue au cours des travaux préparatoires. Voy. Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 19 : « la question fondamentale, pour l'intervenant, concerne les conséquences d'une fermeture ordonnée par le bourgmestre sur la base de la proposition de loi à l'examen, en dépit d'une instruction judiciaire en cours ou de la demande du procureur fédéral de s'abstenir. L'ensemble de l'enquête pourrait être mis à mal, l'établissement fermé pourrait réclamer des dommages-intérêts et la lutte contre le terrorisme pourrait s'en ressentir gravement. Que doit faire le bourgmestre dans un cas pareil ? » Rapproch. avec les arrêts C.E. (13^e ch.), 27 février 2013, Mailier, n° 222.659 et C.E. (8^e ch.), 28 avril 2017, Berlanger, n° 238.060.

²³⁰ Voy. *supra* n° 31.

²³¹ C.E. (15^e ch.), 17 décembre 2015, s.p.r.l. Dynastie Events, n° 233.303.

²³² M.-A. FLAMME, *op. cit.*, p. 485 à 490.

²³³ Voy. pour des raisonnements analogues : C.E. (15^e ch.), 23 février 2015, s.p.r.l. Café Yakbo, n° 230.268 (« considérant que la motivation formelle de l'acte attaqué comporte plusieurs éléments qui sont étrangers aux motifs pouvant légalement intervenir pour l'adoption d'une décision fondée sur cette disposition ; qu'il en va ainsi des affirmations relatives à l'image de la ville de Charleroi et à son attractivité économique, ainsi qu'au constat que la clientèle est essentiellement constituée d'allochtones en situation irrégulière sur le territoire national. ») et C.E. (6^e ch.), 13 août 2014, s.p.r.l. Bultia Bar & Grill, n° 228.198 (« considérant, toutefois, qu'en vertu du principe de l'indépendance des polices, il n'appartient pas à une autorité chargée d'exercer une compétence de police donnée de prendre une mesure fondée sur des considérations relevant d'une autre. »).

²³⁴ Il s'agit en réalité de la banque de données commune T.F. analysée *supra* n° 25.

²³⁵ Ainsi, le député Hans BONTE a précisé au cours des travaux préparatoires que « la motivation de la décision de fermeture est fondamentale [...] La plus grande clarté doit régner [...] sur le fondement juridique sur lequel le bourgmestre s'appuie pour agir. L'intervenant cite l'exemple d'une personne figurant sur la liste de l'OCAM comme devant faire l'objet d'un suivi et qui fréquente un café. L'objectif est-il que le bourgmestre de la commune où est situé le café puisse fermer celui-ci ? » et plus loin : « toutefois, le fait qu'un bourgmestre doive fermer un café parce qu'une personne figurant sur la liste de l'OCAM s'y est rendue plusieurs fois relève de l'arbitraire. À partir de combien de visites à l'établissement lancera-t-il la procédure de fermeture ? » (Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 4 et 6).

²³⁶ Si l'on prend comme point de comparaison l'article 140sexies du Code pénal (quitter ou entrer sur le territoire national), l'élément moral diffère par exemple. Voy. l'art. 6, § 1^{er}, 1^o de l'arrêté royal T.F. : « les données à caractère personnel traitées dans la banque de données Terrorist Fighters sont les suivantes : 1^o les données d'identification relatives aux personnes résidant en Belgique ou ayant résidé en Belgique, ayant ou non la nationalité belge et qui, dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif, se trouvent dans l'une des situations suivantes : a) elles se sont rendues dans une zone de conflit djihadiste ; b) elles ont quitté la Belgique pour se rendre dans une zone de conflit djihadiste ; c) elles sont en route vers la Belgique ou sont revenues en Belgique après s'être rendues dans une zone de conflit djihadiste ; d) elles ont, volontairement ou involontairement, été empêchées de se rendre dans une zone de conflit djihadiste ; e) elles ont l'intention de se rendre dans une zone de conflit djihadiste à la condition que des indications sérieuses démontrent cette intention [...] ».

²³⁷ Pour rappel, le bourgmestre n'a pas directement accès à la banque de données T.F. mais est destinataire de la carte d'information. Voy. *supra* n° 25.

rieux de faits constitutifs d'infractions terroristes²³⁹.

38. - Dans le cadre d'un contexte terroriste, il peut être opportun de ne pas dévoiler au sein de la décision de fermeture certaines informations sensibles pouvant, par exemple, porter préjudice à une enquête en cours par hypothèse administrative. Dans ce cas, le bourgmestre pourra toujours faire valoir l'une des exceptions reprises à l'article 4 de la loi sur la motivation formelle, particulièrement le fait de compromettre la sécurité extérieure de l'Etat ou le fait de porter atteinte à l'ordre public, même si rares – voire inexistantes – sont les arrêts ayant toléré une absence de motivation formelle sur base d'une de ces exceptions. Xavier DELGRANGE et Bruno LOMBAERT relèvent néanmoins deux arrêts concernant des refus d'accorder une dérogation à la condition de nationalité à deux enseignants de religion islamique pour des raisons de sûreté publique (« *activités du sujet dans les milieux islamistes radicaux* ») par lesquels le Conseil d'Etat a considéré que « *l'autorité n'est pas tenue de motiver en détail son refus d'accorder la dérogation à la condition de nationalité, ainsi que le lui permet l'article 4, 1° et 2°, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs* »^{240/241}.

39. - Dans tous les cas, le bourgmestre devra respecter le principe général de droit de la motivation interne, qui requiert que tout acte administratif repose sur des motifs exacts en fait, pertinents et légalement admissibles. Ainsi, le Conseil d'Etat a par exemple précisé que :

« si les motifs d'une décision peuvent, pour des raisons de sécurité, ne pas être exprimés dans l'acte en application de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, cette disposition ne dispense pas l'administration de fonder sa décision sur des motifs pertinents et admissibles ; qu'en

*l'espèce le dossier administratif ne contient aucun élément permettant au requérant - ni au Conseil d'Etat - de comprendre les motifs pour lesquels la demande d'autorisation d'entrée en prison lui a été refusée »*²⁴².

D. Confirmation

40. - Une fois de plus, les dispositions de fermeture d'un établissement ne brillent pas par leur uniformité : l'article 134septies de la N.L.C. prévoit une confirmation par le collège des bourgmestre et échevins de la première séance qui suit, sans préciser les conséquences de l'absence d'une telle confirmation, à la différence des articles 134ter et 134quater de la N.L.C. qui prescrivent que la décision cessera immédiatement d'avoir effet si elle n'est pas confirmée par le collège à sa plus prochaine réunion ; l'article 134quinquies de la N.L.C., qui est pourtant la disposition la plus semblable à celle analysée, dispose que la décision de fermeture est portée à la connaissance du conseil communal de la première séance qui suit, tandis que l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants impose tant une confirmation par le collège qu'une prise de connaissance par le conseil²⁴³ ; l'article 11 de la loi relative à la prévention des incendies, quant à lui, ne prévoit aucune formalité de ce type²⁴⁴.

41. - Le choix opéré par le législateur au sein de l'article 134septies ne fut pas des plus aisés. Optant dans un premier temps pour une prise de connaissance par le conseil communal de la première séance qui suit²⁴⁵, un premier amendement préféra une prise de connaissance, cette fois-ci du collège des bourgmestre et échevins, avant d'en arriver à la mouture actuelle, à savoir la confirmation par le collège. L'argumentaire développé pour justifier ces deux revirements est rigoureusement identique :

²³⁹ *A fortiori*, le simple fait d'abriter des personnes suspectes n'est pas en soi suffisant. Voy. cependant les travaux préparatoires : « *un client suspect n'entraînera pas nécessairement la fermeture d'un café, mais il en va autrement lorsqu'un café est suspecté d'attirer un certain nombre de clients ayant des activités suspectes* » (Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 5).

²⁴⁰ C.E. (3° ch.), 19 février 1997, *Belkadi*, n° 64.605 ; C.E. (3° ch.), 19 février 1997, *Tabti*, n° 64.606.

²⁴¹ Ils précisent cependant qu'« *ils ne voient pas quelle atteinte à la sécurité de l'Etat ou à l'ordre public aurait pu causer la révélation des motifs de la mesure (il s'agissait de personnes suspectées de mener des activités religieuses fondamentalistes) à celui qui en fait l'objet* » (X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs : questions d'actualité », *La motivation formelle des actes administratifs*, P. Jadoul et S. van Drooghenbroeck (dir.), Bruxelles, la Charte, 2005, p. 58 et 59).

²⁴² C.E. (11° ch.), 16 mars 2010, *Vervaeke*, n° 201.938. Voy. aussi C.E. (11° ch.), 4 juillet 1995, *s.p.r.l. Pub Euro Portugal*, n° 54.282 ; C.E. (6° ch.), 4 décembre 1995, *Quenon*, n° 56.572.

²⁴³ En ces termes : « *la mesure de fermeture n'a plus d'effet si elle n'est pas confirmée lors de la réunion qui suit du collège du bourgmestre et des échevins et elle est portée à la connaissance du conseil communal de la première séance qui suit* ». L'article 134sexies de la N.L.C. qui, pour rappel, permet au bourgmestre de prononcer une interdiction temporaire de lieu, précise qu'elle doit « *être confirmée par le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion* ».

²⁴⁴ L'article 134sexies de la N.L.C., siège de l'interdiction temporaire de lieu, impose, lui aussi, une confirmation par le collège des bourgmestre et échevins.

²⁴⁵ Liée au fait que la proposition de loi ne visait qu'à modifier l'article 134quinquies de la N.L.C. et non de créer un article 134septies. Voy. *supra* n.b.p. n° 48.

« il ressort de ce même avis que la justification de la communication au conseil communal, initialement prévue par analogie avec le régime visé à l'article 134quinquies de la Nouvelle loi communale, n'apparaît pas de façon évidente, d'autant que l'obligation de communication n'affecte en rien les pouvoirs de police dévolus au bourgmestre. Le contrôle démocratique demeure néanmoins par le fait que le bourgmestre peut toujours être interpellé par le conseil communal concernant l'exercice de ses pouvoirs de police. Par souci de cohérence avec d'autres dispositions préexistantes à l'article 134quinquies, il apparaît plus logique [amendement n° 2] de porter la décision à la connaissance du collège communal [ou amendement n° 4] de faire confirmer la décision par le collège communal »²⁴⁶.

42. - L'objectif poursuivi par l'intervention *a posteriori* du collège des bourgmestre et échevins consiste à encadrer l'action du bourgmestre d'un certain nombre de garanties, au même titre que la concertation avec les autorités judiciaires^{247/248}. Elle tend à éviter des décisions arbitraires en sollicitant le concours d'un organe collégial²⁴⁹. Le prescrit de l'article 134septies de la N.L.C. ne précise pas les conséquences d'une absence de confirmation par le collège de la première séance qui suit. Il se déduit néanmoins de l'économie générale de la réforme – qui entend s'inscrire dans la suite logique des articles 134ter

et 134quater de la N.L.C. – que la décision de fermeture cessera immédiatement d'avoir effet²⁵⁰.

43. - Sur le plan du contentieux²⁵¹, le Conseil d'Etat, saisi d'une demande en suspension et/ou d'une requête en annulation, étend d'office l'objet du recours à la décision du collège des bourgmestre et échevins la confirmant²⁵². En l'absence d'une telle confirmation, il déclare tantôt le recours irrecevable, tantôt qu'il n'a plus d'objet, la mesure ayant cessé immédiatement d'avoir effet²⁵³. En présence d'une illégalité affectant la décision de fermeture, celle-ci entraîne celle de la confirmation et la suspension et/ou l'annulation des deux actes²⁵⁴.

E. La fermeture en tant que telle

44. - La mesure prévue à l'article 134septies de la N.L.C. s'entend de la fermeture totale de l'établissement, et non de la limitation des heures d'ouverture²⁵⁵. L'on ne voit d'ailleurs pas de prime abord, dans l'hypothèse de la lutte administrative contre le terrorisme, l'intérêt de procéder à une fermeture partielle.

La durée de la décision de fermeture ne pourra excéder six mois. Ainsi, le législateur s'est calqué sur la durée prévue par les articles 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants et 134quinquies de la N.L.C. alors que les articles

²⁴⁶ Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/7, p. 3 et 4, 6 et 7.

²⁴⁷ Doc., Sén., 2010-2011, n° 5-455/3, p. 8.

²⁴⁸ L'on peut se poser la question de l'intérêt de prévoir l'intervention du collège des bourgmestre et échevins au regard de la cohérence de la matière de la police administrative quand on connaît le peu de compétences qu'il a dans ce domaine. Voy. cependant les articles 129, 130 et 130bis de la N.L.C.

²⁴⁹ La confirmation n'a par contre pas pour objet de porter atteinte au caractère exclusif de la compétence du bourgmestre en la matière. Voy. cependant les travaux préparatoires : « l'intervenant {Hans BONTE} estime cependant que la condition imposant l'accord du collège des bourgmestre et échevins est inacceptable. Il suffit d'informer le collège. C'est en effet le bourgmestre même qui dispose légalement de la compétence en matière de sécurité. La fermeture ou non d'un établissement donné ne peut dépendre de la majorité au collège. Il appartient au bourgmestre de prendre ses responsabilités en la matière » (Doc., Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 20 et 24).

²⁵⁰ Voy. D. VAN DAELE, « De bestuurlijke sluiting van inrichtingen in geval van terroristische activiteiten... », *op. cit.*, p. 572 et 573. Concernant l'article 134sexies de la N.L.C. dont la rédaction entraîne le même questionnement, voy. M. NIHOUL avec la coll. de A. VASSART, *op. cit.*, p. 381 et 382.

²⁵¹ Voy. les remarques formulées par la ministre de la Justice de l'époque concernant l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants : Projet de loi portant des dispositions diverses, Rapport, Doc., Ch., 2005-2006, n° 2518/21, p. 27.

²⁵² C.E. (6° ch.), 10 avril 2003, *Aksoy*, n° 118.218 ; C.E. (6° ch.), 23 juillet 2008, *s.p.r.l. Alavigne*, n° 185.471 ; C.E. (6° ch.), 24 juin 2010, *s.p.r.l. Librairie du pot d'or*, n° 205.702 ; C.E. (6° ch.), 13 août 2013, *s.p.r.l. L'Enjoy & Façon*, n° 224.474 ; C.E. (6° ch.), 13 août 2014, *s.p.r.l. Bultia Bar & Grill*, n° 228.198 ; C.E. (15° ch.), 13 février 2015, *Longlez*, n° 230.209 ; C.E. (15° ch.), 23 février 2015, *s.p.r.l. TuttiFrutti's*, n° 230.265. Ou à la demande des requérants, voy. : C.E. (15° ch.), 14 octobre 2011, *Begon*, n° 215.771 ; C.E. (15° ch.), 10 novembre 2011, *Acar*, n° 216.262 ; C.E. (15° ch.), 23 novembre 2011, *a.s.b.l. Maison des loisirs*, n° 216.425.

²⁵³ C.E. (6° ch.), 29 avril 2010, *s.c.r.i. Envolink Entreprise*, n° 203.431 ; C.E. (15° ch.), 12 mars 2013, *Gillain*, n° 222.834 ; C.E. (15° ch.), 13 février 2015, *Longlez*, n° 230.209 ; C.E. (15° ch.), 23 février 2015, *s.p.r.l. Café Yakbo*, n° 230.268 ; C.E. (15° ch.), 3 mai 2016, *Itua*, n° 234.645 ; C.E. (15° ch.), 30 juin 2016, *s.p.r.l. Duma Night*, n° 235.311. *Contra* dans des circonstances particulières : C.E. (12° ch.), 6 septembre 1999, *s.p.r.l. Horex*, n° 82.188 ; C.E. (15° ch.), 23 novembre 2011, *a.s.b.l. Maison des loisirs*, n° 216.425.

²⁵⁴ C.E. (12° ch.), 16 septembre 1999, *s.p.r.l. Horex*, n° 82.276 ; C.E. (6° ch.), 24 octobre 2006, *s.p.r.l. Lyad*, n° 164.031 ; C.E. (6° ch.), 20 décembre 2006, *Prudon*, n° 166.146 ; C.E. (6° ch.), 27 février 2008, *s.p.r.l. Dombret-Garcia*, n° 180.149 ; C.E. (6° ch.), 7 août 2009, *Fongang Fongang*, n° 195.527 ; C.E. (6° ch.), 13 août 2013, *s.p.r.l. L'Enjoy & Façon*, n° 224.474 ; C.E. (15° ch.), 23 février 2015, *s.p.r.l. TuttiFrutti's*, n° 230.265.

²⁵⁵ C.E. (15° ch.), 9 mai 2014, *s.p.r.l. Diamond Touch*, n° 227.340 ; C.E. (15° ch.), 12 janvier 2017, *Anaba*, n° 237.025.

134ter et 134quater de la N.L.C. prévoient, quant à eux, un délai de fermeture de maximum trois mois²⁵⁶. La seule justification apportée, en leur temps, par les travaux préparatoires des articles 9bis et 134quinquies, précisait qu'une fermeture éventuelle de maximum trois mois se fait pour une trop courte période que pour être dissuasive²⁵⁷. Il n'est pas certain, par ailleurs, qu'une telle justification soit suffisante au regard de l'atteinte portée aux droits et libertés fondamentaux analysés *supra*^{258/259}.

Certes, les juridictions, et le Conseil d'Etat en tête, opéreront un contrôle de la mesure de fermeture adoptée par le bourgmestre. Néanmoins, celui-ci se limitera à sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation étant donné l'existence d'un large pouvoir d'appréciation laissé au premier magistrat de la commune par la disposition en cause²⁶⁰. Le Haut juge administratif sera néanmoins particulièrement vigilant quant au respect du principe de proportionnalité²⁶¹.

Celui-ci impose tout d'abord de vérifier s'il n'existe pas d'autres mesures moins attentatoires aux droits et libertés des individus qu'une décision de fermeture totale d'un établissement pour remplir l'objectif poursuivi. Ainsi, le bourgmestre doit procéder à « une mise en balance

adéquate de l'ensemble des intérêts en cause »²⁶² afin de déterminer la mesure de police qui lui semble être la plus appropriée pour rétablir l'ordre public²⁶³ et en ce qui nous concerne, la plus à même de prévenir la commission d'une infraction terroriste. S'il opte pour une décision de fermeture prise sur le fondement de l'article 134septies de la N.L.C., encore faut-il que la durée de celle-ci ne présente pas non plus un caractère disproportionné²⁶⁴. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré, en matière de trafic de stupéfiants, que « l'état de récidive dans son chef [le gérant d'un café] permettait de justifier le choix de la durée maximale de la fermeture telle que prévue par la législation »²⁶⁵. De même, il a précisé que « le ministère public a informé le bourgmestre de son intention de requérir la fermeture de l'établissement ; qu'il pouvait se justifier d'ordonner une fermeture suffisamment longue pour que le tribunal ait pu se prononcer à ce sujet »²⁶⁶.

45. - La durée de six mois constitue bien un maximum concernant les mêmes faits²⁶⁷. Ainsi, si le bourgmestre peut adopter deux décisions de fermeture d'un établissement dont la motivation révèle qu'elles ont été prise en raison des mêmes faits, le cumul des deux ne peut aboutir à une fermeture pour une durée excédant le délai de

²⁵⁶ Pour sa part, l'article 11 de la loi sur la prévention des incendies ne prévoit pas de limitation mais précise que la fermeture doit être « provisoire ».

²⁵⁷ Doc., Ch., 2005-2006, n° 2518/1, p. 46 et p. 360 ; Doc., Ch., 2005-2006, n° 2518/21, p. 9 ; Doc., Sén., 2010-2011, n° 5-455/2, p. 3 ; Doc., Sén., 2010-2011, n° 5-455/3, p. 3.

²⁵⁸ N° 12 et suivants. A fortiori lorsqu'une telle justification est absente des travaux préparatoires de l'article 134septies de la N.L.C.

²⁵⁹ Le Conseil d'Etat, à propos du règlement de police de la Ville de Namur interdisant la mendicité pendant un an, avait précisé ceci : « que la durée de mesures d'une telle ampleur ne doit pas excéder les limites de la nécessité ; que la période d'un an, prévue en l'espèce, dépasse les limites usuellement admises pour les mesures ayant une finalité comparable, comme par exemple le maximum de trois mois que prévoit l'article 134quater N.L.C. lorsqu'il s'agit d'ordonner la fermeture d'établissements accessibles au public » (nous soulignons) (C.E. (15^e ch.), 6 janvier 2015, *Pietquin*, n° 229.729). Il semble utiliser le délai de trois mois prévu à l'article 134quater comme un critère d'appréciation du caractère disproportionné de mesures adoptés sur la base d'autres fondements juridiques et en l'espèce, des articles 119 et 135, § 2 de la N.L.C. Rappelons qu'au cours des travaux préparatoires de l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants, il avait été précisé que « par ailleurs, lorsque le Conseil d'Etat (section administration) a eu à connaître de décisions de bourgmestres prises sur base de l'article 134quater, il a souvent considéré qu'une fermeture de trois mois d'un établissement constituait une période, de nature manifestement disproportionnée. Or, l'article 41 en projet (insérant l'article 9bis) autorise une possibilité de fermeture encore plus longue, puisqu'elle peut atteindre les six mois. » (Doc., Ch., 2005-2006, n° 2518/21, p. 26) Contra Doc., Sén., 2010-2011, n° 5-455/3, p. 3 : « M. Moureaux se dit surpris par le délai de trois mois de fermeture prévu dans la proposition de loi. Partant de son expérience, il affirme signer des arrêtés de fermeture de trois mois maximum pour des faits mineurs comme le tapage. Pour des faits plus graves, comme des faits de drogue, il peut prendre une mesure de fermeture de six mois. »

²⁶⁰ C.E. (6^e ch.), 30 juillet 2015, *s.p.r.l. H.C. Breweries*, n° 232.012.

²⁶¹ « c'est-à-dire l'erreur que ne commettrait aucune autorité administrative placée dans la même situation ». Voy. C.E. (6^e ch.), 6 juin 2011, *s.p.r.l. K.C.L.*, n° 213.676 ; C.E. (15^e ch.), 9 mai 2014, *s.p.r.l. Diamond Touch*, n° 227.340 ; C.E. (15^e ch.), 10 février 2015, *s.p.r.l. La Pause Délice*, n° 230.152.

²⁶² C.E. (12^e ch.), 16 septembre 1999, *s.p.r.l. Horex*, n° 82.276.

²⁶³ C.E. (6^e ch.), 29 août 2006, *s.a. CZH Invest*, n° 162.080 ; C.E. (6^e ch.), 7 août 2009, *Fongang Fongang*, n° 195.527 ; C.E. (15^e ch.), 3 mai 2016, *s.p.r.l. Café Yakbo*, n° 234.646.

²⁶⁴ C.E. (15^e ch.), 25 avril 2013, *s.s.b.l. Maroco*, n° 223.294 ; C.E. (15^e ch.), 16 septembre 2014, *s.p.r.l. L'Enjoy*, n° 228.369 ; C.E. (15^e ch.), 12 janvier 2017, *Anaba*, n° 237.025.

²⁶⁵ C.E. (6^e ch.), 10 août 2012, *s.p.r.l. A.F. Cars*, n° 220.445.

²⁶⁶ C.E. (15^e ch.), 26 mars 2013, *s.c.r.i. Warakzai*, n° 222.988.

²⁶⁷ Rapproch. C. const., 23 avril 2015, n° 44/2015 concernant l'article 134sexies de la N.L.C. : « l'interdiction temporaire de lien n'est valable que pendant un délai d'un mois, renouvelable deux fois (...). Le délai d'un mois doit être interprété comme un maximum, fût-il renouvelable. La disposition attaquée n'empêche dès lors pas le bourgmestre d'infliger une interdiction temporaire de lieu de moins d'un mois ».

six mois prévu par l'article 134septies de la N.L.C.²⁶⁸ Par mêmes faits, il faut entendre ceux rassemblés par une unité de nature, de temps et de lieu.

46. - Afin de faire respecter son arrêté de fermeture, le bourgmestre est habilité à apposer des scellés²⁶⁹. Le scellé est défini par Philippe LAMBERT comme « l'ensemble de la bande de papier ou d'étoffe et des deux cachets de cire, revêtus d'un sceau officiel, apposés par l'autorité publique (juge de paix, commissaire de police...) et destinés à empêcher l'ouverture d'un meuble ou d'un local »²⁷⁰. L'intérêt de permettre au bourgmestre d'apposer des scellés découle des conséquences d'un bris de scellés, à savoir l'existence de sanctions pénales prévues aux articles 283 et suivants du Code pénal²⁷¹. La Cour de cassation a précisé ce qu'il fallait entendre par bris de scellés : il consiste « dans la méconnaissance de la mesure prise par l'autorité, par toute atteinte matérielle, soit par dégradation ou destruction des scellés ou accessoires, soit par leur seul enlèvement, soit encore par dégradation ou destruction de la clôture scellée ou de l'objet scellé lui-même ; que si l'accès ou l'utilisation sans bris matériel des scellés ne constitue pas un fait punissable, le seul enlèvement des scellés ou de la clôture scellée constitue le bris matériel de scellés, au sens de la loi »²⁷².

F. Les voies de recours

47. - Comme pour tout acte administratif unilatéral, la décision de fermeture est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'Etat.

Néanmoins, la brièveté de la décision de fermeture – d'une durée maximale de six mois – rend inutile le recours à la procédure de suspension ordinaire, « *puisque celle-ci ne pourrait vraisemblablement pas être menée à terme avant l'expiration de la période [...] pendant laquelle l'acte attaqué produit ses effets* »²⁷³. En conséquence, il est permis, en cette matière, de recourir à la procédure de suspension en extrême urgence telle que prévue au paragraphe 4 de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat²⁷⁴.

Concernant la condition de l'urgence, le Conseil d'Etat a rappelé à maintes reprises « *[qu'elle] ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain ; qu'elle ne peut être reconnue que si le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond* »²⁷⁵.

La recevabilité d'une demande de suspension en extrême urgence²⁷⁶ impose, quant à elle, la réunion de deux conditions²⁷⁷ : d'une part, l'imminence d'une atteinte aux intérêts de la partie requérante²⁷⁸ et, d'autre part, la diligence de celle-ci pour prévenir cette atteinte et saisir le Conseil d'Etat²⁷⁹.

48. - Rappelons que l'article 17, paragraphe 2, alinéa 2 des lois coordonnées prévoit un mécanisme de balance d'intérêts en présence²⁸⁰. Le président de la quinzième chambre siégeant en référé en a fait usage dans un arrêt concernant la fermeture de l'établissement « Au D-M »

²⁶⁸ Voy. C.E. (6^e ch.), 29 janvier 2008, *Broardelle*, n° 179.098 : « *qu'il s'ensuit que le bourgmestre dont l'arrêté n'a pas été confirmé ne peut prendre, en raison des mêmes faits, un second arrêté aboutissant à la fermeture de l'établissement pour une durée excédant le délai de trois mois prévu par l'article 134quater, alinéa 3* ».

²⁶⁹ Voy. sur ceci l'arrêt C.E. (6^e ch.), 13 août 2014, *s.p.r.l. Bultia Bar & Grill*, n° 228.198.

²⁷⁰ P. LAMBERT, « Scellés – Bris de scellés », *Postal Mémorialis*, Waterloo, Kluwer, 2014, S 20, p. 443.

²⁷¹ Voy. I. WATTIER, « Des bris de scellés », *Les infractions. Volume 5. Les infractions contre l'ordre public*, H.-D. Bosly et C. De Valkeneer (dir.), Bruxelles, Larcier, 2012, p. 425 à 436.

²⁷² Cass., 10 mars 1992, R.G. 5049, *Pas.*, 1992, I, p. 615.

²⁷³ C.E. (15^e ch.), 30 septembre 2014, *s.p.r.l. HC Breweries*, n° 228.593. De manière semblable : C.E. (15^e ch.), 23 février 2015, *s.p.r.l. Café Yakbo*, n° 230.268.

²⁷⁴ Rapproch. P. GOFFAUX avec la coll. de F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 363 et 364 ; M. NIHOUL avec la coll. de A. VASSART, *op. cit.*, p. 386.

²⁷⁵ C.E. (15^e ch.), 30 septembre 2014, *s.p.r.l. HC Breweries*, n° 228.593 ; C.E. (15^e ch.), 23 février 2015, *s.p.r.l. Café Yakbo*, n° 230.268 ; C.E. (6^e ch.), 30 juillet 2015, *s.p.r.l. H.C. Breweries*, n° 232.012 ; C.E. (15^e ch.), 25 avril 2016, *s.p.r.l.-s. ENGN*, n° 234.505 ; C.E. (15^e ch.), 3 mai 2016, *s.p.r.l. Café Yakbo*, n° 234.646.

²⁷⁶ Outre la condition de moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte attaqué.

²⁷⁷ C.E. (6^e ch.), 13 août 2014, *s.p.r.l. Bultia Bar & Grill*, n° 228.198.

²⁷⁸ Le référé ordinaire ne pouvant prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante. Voy. C.E. (6^e ch.), 13 août 2014, *s.p.r.l. Bultia Bar & Grill*, n° 228.198 ; C.E. (6^e ch.), 24 juillet 2015, *s.p.r.l. Iberia*, n° 231.992.

²⁷⁹ Un délai de 5 à 7 jours entre la notification de l'acte attaqué et l'introduction de la demande de suspension remplit la condition de diligence. Voy. C.E. (15^e ch.), 30 septembre 2014, *s.p.r.l. HC Breweries*, n° 228.593 ; C.E. (6^e ch.), 30 juillet 2015, *s.p.r.l. H.C. Breweries*, n° 232.012 ; C.E. (15^e ch.), 6 novembre 2015, *s.p.r.l. Dylan*, n° 232.826 ; C.E. (15^e ch.), 25 avril 2016, *s.p.r.l.-s. ENGN*, n° 234.505 ; C.E. (15^e ch.), 12 janvier 2017, *Anaba*, n° 237.025.

²⁸⁰ En ces termes : « *à la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences*

fondée sur la base des articles 133 et 135 de la N.L.C. en lieu et place de l'article 134quater²⁸¹. Il a considéré que :

« l'arrêté attaqué n'apparaît illégal, quant au fond, que dans la mesure où il ordonne une suspension d'une durée supérieure à trois mois ; qu'il apparaît également illégal en ce qu'il ne prévoit pas qu'il soit soumis à la confirmation par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion ; que sa suspension pure et simple permettrait la réouverture immédiate de l'établissement et la réapparition des risques pour la tranquillité et la sécurité publiques que l'arrêté attaqué a pour but d'éviter ; que, dans ces conditions, les conséquences négatives d'une suspension pure et simple pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages ; qu'il y a lieu en conséquence, en application de la balance des intérêts prévue à l'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, non pas d'écarter complètement la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué, mais d'en limiter les effets de la manière précisée au dispositif ;

Considérant qu'afin de replacer l'arrêté attaqué, dans la mesure où la suspension de son exécution n'est pas ordonnée, dans la logique de l'article 134quater où il aurait dû être situé, il convient de subordonner le maintien partiel de ses effets à la condition qu'il soit confirmé par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion suivant la notification du présent arrêt.

» (nous soulignons)²⁸²

En procédant de la sorte, le juge administratif détourne le mécanisme de la balance des intérêts en maintien d'effets déguisé alors même que l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'est pas applicable aux procédures en suspension²⁸³. Il couvre, par ailleurs, une erreur de droit et impose, de manière prétorienne, une durée de fermeture équivalant au maximum prévu par l'article 134quater de la N.L.C., sans examiner le caractère proportionné – ou non – d'une telle durée. Pareille mesure « risque d'entraîner le juge de l'excès de pouvoir sur le terrain mouvant de l'opportunité »²⁸⁴, pour reprendre les termes de Jean-François NEURAY et de mettre à mal le principe de la séparation des fonctions de juger et d'administrer²⁸⁵.

Conscient de tels écueils, le président faisant fonction de la quinzième chambre a statué en sens contraire dans une affaire présentant des caractéristiques similaires et notamment l'erreur concernant la base légale :

« Considérant, d'une part, qu'il a été reconnu ci-avant que l'exécution immédiate de l'acte attaqué est de nature à entraîner, pour la requérante, des inconvénients graves ; que, d'autre part, le délai mis par la partie adverse pour ordonner la fermeture de l'établissement, s'il n'entache pas la décision attaquée d'illégalité, paraît induire que, une fois informée des faits, l'autorité n'a pas estimé indispensable d'imposer une fermeture immédiate²⁸⁶ ; qu'à la suite de la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, l'autorité compétente ne sera pas dans l'impossibilité d'adopter, si elle l'estime nécessaire et, le cas échéant, dans un délai très bref, une mesure de police fondée sur la disposition adéquate ; qu'il ne peut être considéré, en l'espèce, que les conséquences négatives

probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages. »

²⁸¹ « Considérant que lorsque les conditions d'application de l'article 134quater sont réunies et que le bourgmestre estime devoir ordonner la fermeture de l'établissement concerné, il ne peut se fonder que sur cette disposition, à l'exclusion des articles 133 et 135 de la nouvelle loi communale ; qu'en application de l'article 134quater, seul pertinent, il ne peut ordonner la fermeture d'un établissement que pour une durée de trois mois, et qu'il doit faire confirmer sa décision par le collège à sa plus prochaine réunion ; qu'en ordonnant la fermeture de l'établissement de la requérante pour une durée de six mois et en s'abstenant de soumettre son arrêté à la confirmation du collège, le bourgmestre a excédé ses pouvoirs. » (nous soulignons)

²⁸² En l'espèce pour une durée de 3 mois. Voy. C.E. (15^e ch.), 6 novembre 2015, s.p.r.l. Dylan, n° 232.826.

²⁸³ D. RENDERS e.a., « Variations sur la réforme du Conseil d'Etat : du mandat *ad litem* aux dépens, en passant par quelques accessoires autour du pouvoir d'annuler », *Droit administratif et contentieux*, A. L. Durviaux et M. Pâques (dir.), Bruxelles, Larcier, 2016, p. 144 et les réf. citées ; M. NIHOUL, « Le maintien d'effet(s) de l'acte annulé étendu aux actes administratifs individuels : entre acharnement thérapeutique et soin palliatif », A.P.T., 2016/3, p. 274 à 303, spéc. p. 283 qui pose la question suivante « quel intérêt pourrait-il y avoir de suspendre les effets d'un acte pour les maintenir ensuite ? Aucun si ce n'est, avec le recul, lorsque seuls certains effets mériteraient d'être maintenus éventuellement à l'égard de certaines personnes ou pour un temps limité... Une pratique ancienne a cependant été relevée lors des discussions parlementaires consistant à limiter, dans certains cas, les effets de la suspension. Or, désormais, la balance des intérêts a été expressément intégrée dans les conditions légales de la suspension ».

²⁸⁴ J.-F. NEURAY, « La « balance des intérêts » et la suspension facultative dans le cadre du référé administratif », obs., sous, C.E. (11^e ch.), 30 août 1994, *De l'Arbre*, n° 48.823, J.L.M.B., 1994, II, p. 1214

²⁸⁵ P. LEWALLE avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, p. 529 à 532, 599 à 605, n° 374 et 392.

²⁸⁶ Il est vrai que l'arrêté de police fait mention d'un rapport de police du 27 janvier 2016, alors que la communication à l'intéressé de l'intention du bourgmestre de procéder à la fermeture de son établissement date du 21 mars 2016, soit un délai de deux mois. Le délai n'était que d'une dizaine de jours dans l'arrêt C.E. (15^e ch.), 6 novembre 2015, s.p.r.l. Dylan, n° 232.826 précité.

tives d'une suspension pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages. » (nous soulignons)²⁸⁷

Conclusion

49. - Depuis quelques années, le phénomène du radicalisme, de l'extrémisme violent et du terrorisme fait l'objet d'une attention grandissante de la part des pouvoirs publics. Après une approche basée sur la répression d'actes matériels concrets par l'intermédiaire de modifications successives du Code pénal et du Code d'instruction criminelle, le législateur fédéral entend désormais inscrire son action dans une démarche davantage anticipative dont l'objectif est de prévenir le passage à l'acte terroriste²⁸⁸. La police administrative répond parfaitement à cette finalité en ce qu'elle vise précisément à éviter la survenance d'une atteinte à l'ordre public – dans ses trois composantes que sont la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques – ou à remédier à une atteinte existante. C'est dans cette logique que le bourgmestre s'est vu octroyé la compétence de procéder à la fermeture d'un établissement lorsqu'il existe des indices sérieux de faits constitutifs d'une infraction terroriste.

La fermeture d'établissement n'est pas neuve en soi. Les articles 134^{ter} et 134^{quater} de la N.L.C. permettent au bourgmestre de fermer un établissement si les conditions d'exploitation de celui-ci ne sont pas respectées ou si l'ordre public autour de l'établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant au sein de cet établissement ; les articles 9^{bis} de la loi sur le trafic de stupéfiants et 134^{quinquies} de la N.L.C. envisagent des hypothèses similaires en visant la fermeture tantôt de lieux privés mais accessibles au public si des activités illégales concernant le trafic de stupéfiants ont lieu au sein de ceux-ci, tantôt d'un établissement au sein duquel se dérouleraient des faits de traite ou de trafic d'êtres humains. A travers ces dispositions, le bourgmestre a vu ses compétences de police administrative s'accroître ou à tout le moins se préciser au cours des vingt dernières années, en ce compris avec l'article 134^{sexies} de la N.L.C. lui laissant la possibilité de prononcer une interdiction temporaire de lieu « *en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal*

commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables ».

50. - Le caractère flou de certaines notions reprises au sein de la disposition commentée ne facilitera pas sa mise en œuvre par les autorités locales. Ainsi, que recouvre le terme d'établissement ? Englobe-t-il ne serait-ce que partiellement le domicile, le débit de boissons et le lieu de culte, qui sont des concepts juridiques à part entière ? Dans tous les cas, le risque d'une atteinte aux droits et libertés fondamentaux que sont la protection de la vie privée et l'inviolabilité du domicile, la liberté de commerce et d'industrie²⁸⁹ ainsi que la liberté de religion est réel lorsque la mesure de fermeture n'est pas proportionnée à la gravité du trouble qu'elle entend éviter ou remédier.

Qu'en est-il, par ailleurs, de la manière dont doit se dérouler la concertation préalable avec les autorités judiciaires ? Rien n'est précisé par le texte. Les acteurs judiciaires et administratifs devront par conséquent rester vigilants d'abord au respect de la présomption d'innocence, mais aussi au secret de l'information et de l'instruction à tout le moins s'ils ne considèrent pas l'article 134^{septies} comme incluant en lui-même une exception au secret.

Que faut-il entendre, enfin, par la notion d'indices sérieux ? S'il s'agit bien d'une obligation dans le chef du bourgmestre de disposer d'assez d'éléments pour fermer l'établissement, les mécanismes lui permettant d'obtenir suffisamment d'informations afin de motiver adéquatement sa décision ne sont pas explicités par le texte et, après analyse, pèchent par leurs insuffisances. L'impossibilité de consulter directement les banques de données communes, le dossier répressif ou le casier judiciaire en sont des exemples. Le bourgmestre reste dépendant des canaux d'informations que les autorités judiciaires voudront bien lui ouvrir et sa connaissance ou sa non-connaissance des réalités de sa commune devra transiter par la bonne volonté de ces dernières.

Ces trois éléments – l'imprécision des notions d'établissement, de concertation préalable et d'indices sérieux – constituent de sévères écueils à la mobilisation effective de l'article 134^{septies} de la N.L.C. par les bourgmestres. Ajoutons à cela que l'obligation découlant de l'article 29 du C.I.Cr. et imposant à toute autorité constituée de don-

²⁸⁷ C.E. (15^e ch.), 25 avril 2016, *s.p.r.l.-s. ENGN*, n° 234.505.

²⁸⁸ C. DE VALKENBERG, *op. cit.*, p. 707 à 711.

²⁸⁹ Même si le caractère fondamental de cette liberté peut prêter à discussion. Voy. P. NIHOUL, *Éléments de droit public de l'économie*, *op. cit.*, p. 14 à 34.

ner avis au ministère public de tout crime ou délit dont elle aura connaissance, entraînant vraisemblablement la privation de liberté des auteurs de ces faits, mettra sans doute fin au trouble de l'ordre public dans l'établissement et rendra la fermeture de celui-ci « inutile »²⁹⁰. Sans oublier qu'en procédant à la fermeture d'un établissement sans l'adoption de mesures connexes telles qu'une interdiction de lieu sur la base de l'article 134sexies de la

N.L.C., le bourgmestre risque d'engendrer un simple déplacement des activités illicites dont il entend prévenir la commission²⁹¹... Mais ce n'est que dans quelques années que nous pourrons évaluer la manière dont les bourgmestres auront utilisé et implémenté ce dispositif sur le territoire de leur commune et les effets qu'une fermeture pourrait avoir concrètement sur la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme.

²⁹⁰ Voy. *supra* n° 30 et *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1473/3, p. 8 et 9.

²⁹¹ Au sens de l'article 14 de la loi sur la fonction de police. Voy. *supra* n° 9.